

**KEBIJAKAN WALIKOTA BANDAR LAMPUNG DALAM
PEMBINAAN GURU PONDOK PESANTREN
(Studi Pada Pondok Pesantren Kecamatan Kemiling)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas Dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Melimperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam ilmu syaria'ah**

Oleh:

AHMAD SOBARI

NPM.1521020255

Program Studi: Siyasah



**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1441 H / 2020 M**

KEBIJAKAN WALIKOTA BANDAR LAMPUNG DALAM

PEMBINAAN GURU PONDOK PESANTREN

(Studi Pada Pondok Pesantren Kecamatan Kemiling)

SKRIPSI

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas Dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Melimperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam ilmu syaria'ah**

Oleh:

AHMAD SOBARI

NPM.1521020255

Program Studi: Siyasah

Pembimbing I : Drs. H. Haryanto H.,M.H.

Pembimbing II : Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H.

FAKULTAS SYRAIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

RADEN INTAN LAMPUNG

1441 H / 2020 M

ABSTRAK

Pemimpin adalah tulang punggung rakyatnya. Kesejahteraan dan keadilan yang berada di daerah ia berkuasa tergantung dari kebijakan yang diterapkan oleh seorang pemimpin. Dan pemimpin tidak bisa melakukan hal tersebut sendirinya, akan tetapi pemimpin harus punya komunikasi yang baik kepada rakyat, agar setiap kebijakan itu mampu dalam memberikan kesejahteraan dan keadilan untuk rakyat. Kebijakan itu harus mampu memberikan perubahan rakyat yang di pimpinnya. Pemimpin harus tahu kalau manusia adalah khilafah tuhan di muka bumi tugasnya memakmurkan bumi untuk kesejahteraan manusia. Dalam wacana islam, politik (*al-siyasah*) secara sederhana dirumuskan sebagai cara mengatur urusan-urusan kehidupan bersama untuk mencapai kesejahteraan di dunia dan kebahagiaan di akhirat.

Rumusan masalah ini adalah untuk mengetahui apakah kebijakan Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan Guru honorer pondok pesantren di kemiling, apakah kebijakan ini dapat meningkatkan kesejahteraan bagi guru honorer pondok pesantren, dan bagaimana kebijakan politik Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren di tinjau dari *fiqih siyasah*.

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui kebijakan walikota Bandar Lampung dalam pembinaan guru pondok pesantren di kemiling, mengetahui kebijakan ini mampu meningkatkan pembinaan guru pondok pesantren di kemiling, dan menganalisis kebijakan politik Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren di tinjau dari *fiqih siyasah*.

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*Field Research*) dengan langsung melakukan wawancara kepada responden. Analisis data yang digunakan metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan kajian penelitian, yaitu metode penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Data tersebut berasal dari naskah, wawancara, catatan lapangan, dokumen, dan sebagainya. Proses ini digunakan untuk memberikan kejelasan terhadap kenyataan atau realitas. Dalam hal ini berkenaan dengan “Kebijakan Politik Walikota Bandar Lampung Dalam Pembinaan Guru Honorer Pondok Pesantren Di Kemiling (Studi Di Pemerintahan Kota Bandar Lampung).

Adapun hasil penelitian ini bahwa kebijakan Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan guru honorer di kemiling yaitu menjalankan program kebijakan persatuan guru honorer murni (PGHM) yang diberikan 1 tahun 2 kali sebesar Rp.1.300.000/ 6 bulan sekali pada tahun 2019 dan pada tahun 2020 dinaikan sebesar Rp. 1.500.000/ 6 bulan sekali, kebijakan Walikota Bandar Lampung terkait PGHM selalu dinaikan tiap tahunnya guna untuk mensejahterakan para guru honorer. kebijakan politik Walikota Bandar Lampung dalam mensejahterakan para guru honorer di kemiling sudah sesuai berdasarkan *al-musawah* dan prinsip keadilan dalam *Fiqih Siyasah*.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Sebagai kerangka awal menghilangkan kesalahpahaman pembaca dalam skripsi ini, maka secara singkat penulis akan menguraikan istilah-istilah dari judul ini. Adapun judul yang dibahas adalah **Kebijakan Walikota Bandar Lampung Dalam Pembinaan Guru Pondok Pesantren (Studi Pada Pondok Pesantren Kecamatan Kemiling)** Judul tersebut terdiri dari beberapa istilah pokok, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan dalam "kamus besar bahasa Indonesia" mempunyai arti rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.¹
2. Walikota adalah kepala daerah untuk kota atau kota madya. Walikota memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD kota,
3. Bandar Lampung adalah sebuah madya yang terdiri dari 20 kecamatan dan 126 kelurahan dengan luas wilayah 296.00 km².
4. Pembinaan Guru Honorer secara umum disebut perbaikan pola kehidupan yang direncanakan. Setiap manusia memiliki tujuan hidup tertentu dan ia memiliki keinginan untuk mewujudkan tujuan tersebut apabila keinginan tersebut tidak tercapai maka manusia akan berusaha untuk menata ulang pola kehidupannya.

¹ Hasan Alwi dan Dendi Sugono, *Telaah Bahasa dan Sastra* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002), h. 67.

5. Guru honorer tenaga honorer dapat didefinisikan yaitu seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah.
6. Pondok pesantren adalah sebuah pendidikan tradisional yang para siswanya tinggal belajar di bawah bimbingan kiai dan mempunyai asrama untuk tempat menginap santri terdiri dari 3 pondok di Kecamatan Kemiling yaitu pondok pesantren Yamama, pondok pesantren Hidayatul Islamiyah, serta pondok psantren Al-Muttaqien.

Berdasarkan uraian yang dipaparkan oleh penulis maka dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan **“Kebijakan Walikota Bandar Lampung Dalam Pembinaan Pondok Pesantren (Studi Pada Pondok Pesantren Kec. Kemiling)”** adalah penulis akan mengkaji atau menelaah mengenai kebijakan walikota Bandar Lampung yang berkaitan dengan pembinaan guru pondok pesantren guna mesejahterakan guru yang dilakukan oleh walikota Bandar Lampung. Hal ini akan ditinjau melalui tinjauan fiqh siyasah karena kebijakan walikota Bandar Lampung termasuk dalam prinsip-prinsip pemerintahan dalam *fiqh siyasah*.

B. Alasan Memilih Judul

Dalam meneliti atau memahami suatu masalah tentu ada hal-hal menarik untuk dipecahkan atau dicari formulasi solusi penyelesaiannya. Adapun alasan penulis memilih judul **“ Kebijakan walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren”** sebagai berikut:

1. Alasan Objektif

- a. Karena minimnya gaji guru pondok pesantren maka walikota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan tersebut.
- b. Untuk mengkaji lebih dalam dan menganalisis pembinaan guru honorer pondok pesantren di Kemiling dalam kebijakan politik walikota Bandar Lampung.

2. Alasan Subyektif

- a. Pembahasan ini sangat relevan dengan disiplin ilmu pengetahuan yang menyusun pelajari di Fakultas Syariah Jurusan Siyash (Hukum Tata Negara).
- b. Serta tersedianya literatur yang menunjang sebagai referensi kajian dan data dalam usaha menyelesaikan karya ilmiah ini.

C. Latar Belakang

Pesantren merupakan lembaga Islam tertua di Indonesia. Pesantren telah lama menjadi lembaga yang penting dalam ikut serta mencerdaskan bangsa. Terbukti bahwa pesantren merupakan lembaga pendidikan islam tradisonal di Indonesia. Banyaknya jumlah pesantren di Indonesia, serta besarnya jumlah santri pada tiap pesantren menjadikan lembaga ini layak diperhitungkan dalam kaitannya dengan pembangunan bangsa di bidang pendidikan dan moral.

Perbaikan-perbaikan yang secara terus menerus dilakukan terhadap pesantren, baik dari segi manajemen, akademik (kurikulum) maupun fasilitas, menjadikan pesantren keluar dari kesan tradisonal yang selama ini

disandangnya. Beberapa pesantren bahkan telah menjadi model dari lembaga pendidikan yang terkemuka.²

Dunia pesantren sarat dengan aneka pesona, keunikan, kekhasan dan karakteristik tersendiri yang tidak dimiliki institusi lainnya. Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam pertama dan khas pribumi yang ada di Indonesia pada saat itu. Tapi, sejak kapan munculnya pesantren belum ada pendapat yang pasti dan kesepakatan tentang hal tersebut. Belum diketahui secara persis pada tahun berapa pesantren pertama kali muncul sebagai pusat-pusat pendidikan agama di Indonesia.³

Dinamika perjalanan pendidikan telah melampaui masa yang sangat panjang dan dewasa ini telah mencapai fase demokratis, yang ditandai dengan lahirnya kebijakan di bidang pendidikan dengan fokus tenaga pendidik dan mutu pendidikan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan pendidik dan kualitas.

Profesi guru di belahan bumi manapun memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya mendorong peningkatan pembangunan sumber daya manusia. Sejalan dengan tuntutan global dan kebutuhan akan pentingnya peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia pada masa kini dan yang akan mendatang,⁴ Dalam Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa

² Fattah Syukur, *Sejarah Pendidikan Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2012) h.122-12.

³ Komaruddin Hidayat, *Dari Pesantren untuk Dunia Kisah-Kisah Inspiratif Kaum Santri Edisi Pertama* (Jakarta: Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat, 2016), h.132.

⁴ Junaidin Basri, 'Mutu dan Kesejahteraan Guru Di Indonesia', *Jurnal Pendidikan Islam_Rabbani*, Vol.2 No. 1 (2018) (Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2018),

terkait otonomi daerah terdapat beberapa kewenangan pusat diserahkan kepada daerah penyelenggaraannya termasuk bidang pendidikan. Dalam Undang-undang tersebut (pasal 12 dan pasal 14) dinyatakan bahwa pemerintah Kabupaten/Kota diuntut untuk mengelola program pendidikan dengan baik dan bertanggungjawab.⁵

Berkenaan dengan eksistensi pendidikan agama, dalam Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 pasal 14-16, secara eksplisit dijelaskan kesteraan posisi semua jenis pendidikan. Kesetaraan yang dimaksud secara tegas dinyatakan bahwa tidak terdapat lagi pelakuan dikotomis dan diskriminatif antara jenis pendidikan umum dan pendidikan agama serta jenis pendidikan lainnya. Perlakuan tersebut tidak hanya dalam aspek tertentu melainkan secara holistik, termasuk aspek pembinaan dan penganggaran dan seterusnya, serta penyelenggaraannya dilakukan secara desentralistik.⁶

Gaji guru yang rendah sering dikaitkan sebagai penyebab masih rendahnya mutu pendidikan saat ini. Karena gaji guru yang terbilang rendah, banyak guru yang tidak profesional dalam menjalankan tugasnya. Martinis Yamin mengungkapkan bahwa rendahnya gaji guru honorer yang masih dibawah standar, menjadi salah satu permasalahan terkait kualitas guru di

h.480-487 (online), tersedia di <https://journal.unsika.ac.id/index.php/rabbani/article/download/1746/1391> (20 Oktober 2019) dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

⁵ Hisban, ' *Kontribusi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Terhadap Lembaga Pendidikan Islam Di Kota Palopo* ', Vol. 23 Nomor 2 Desember 2017 (*Palopo: Institut Agama Islam Negeri Palopo, 2017*), *h.275-285* (online), tersedia di <http://jurnalalqalam.or.id/index.php/Alqalam/article/download/431/310> (20 Oktober 2019) dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

⁶ Ibid

Indonesia.⁷ Profesionalisme guru tidak saja dilihat dari kemampuan guru dalam mengembangkan dan memberikan pembelajaran yang baik kepada peserta didik, tetapi juga harus dilihat oleh pemerintah dengan memberikan gaji yang pantas serta berkelayakan. Bila kebutuhan dan kesejahteraan para guru telah layak diberikan pemerintah, maka tidak akan ada lagi guru yang membolos karena mencari pekerjaan tambahan di luar ataupun banyak yang berprofesi seorang guru lebih memilih pekerjaan yang diluar pendidikan karena gaji yang lebih layak. Rata-rata gaji guru honorer di Indonesia belum menjamin kehidupan yang layak. Oleh karena itu, maka kebijakan dari pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru memang sudah sepantasnya.⁸

Salah satu kebijakan Walikota Bandar Lampung adalah PGHM (Persatuan Guru Honorer Murni) yang diberikan dalam 1 tahun sekali sebesar Rp.2.600.000. gaji honorium kepada para guru pondok pesantren”. kebijakan itu mulai diterapkan pada tanggal 1 Januari 2019, ini menjadikan para guru semangat dan tidak di beda-bedakan dalam arti semuanya sama.⁹ Walikota Bandar Lampung setiap tahun memberikan dana bantuan untuk pondok pesantren dengan kisaran Rp. 25.000.000. sampai Rp. 50.000.000 sesuai dengan banyaknya para santri tiap pondok pesantren untuk menciptakan santri

⁷ Martinis Yamin, *Sertifikasi Profesi Keguruan di Indonesia* (Jakarta: Gunung Persada Press, 2007), h.42

⁸ Ondi Saondi dan Aris Suherman, *Etika Profesi Keguruan* (Bandung: Refika Aditama, 2010), h.43.

⁹ <https://www.google.com/amp/lampung.tribunnews.com/amp/2018/11/04/gaji-4650-tenaga-kontrak-di-bandar-lampung-naik-jadi-Rp-2-juta> . Diakses pada tanggal 11-mei-2019 pukul 22.30.

unggul yang agamis, oleh karena itu bantuan yang diberikan walikota Bandar Lampung.¹⁰

Kebijakan ini meringankan biaya pondok dari pengeluaran untuk guru pondok pesantren dan pondok pesantren juga tanggung jawab kepada pemerintah daerah. Pesantren yang merupakan pendidikan berbasis masyarakat juga diakui keberadannya dan dijamin pendanannya oleh pemerintah maupun pemerintah daerah Nomor 55 tahun 2007 menegaskan: masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan non formal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.¹¹ Pendanaan tersebut diatur dalam anggaran APBD 2019 yaitu peraturan daerah Kota Bandar Lampung Nomor 9 Tahun 2019 tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2020. Ketentuan tersebut mestinya semakin membuka peluang pesantren terus bertahan dan berkontribusi mengembangkan pendidikan keagamaan formal maupun nonformal yang diikuti dengan mengembangkan tingkat profesionalisme seorang guru dalam pendidikan dan dapat memberikan kesejahteraan bagi guru dalam mencapai kehidupan yang layak. Dengan demikian, pesantren mampu melahirkan anak-anak bangsa yang cerdas, kreatif, memiliki skill dan kecakapan hidup profesional, agamis, serta menjunjung tinggi moralitas.

¹⁰<https://netizenku.com/buka-lomba-mtq-herman-hn-janjikan-bantuan-untuk-ponpes/>. Diakses pada tanggal 11-mei-2019 pukul 22.30 WIB.

¹¹ Keputusan Direktur Jendral Pendidikan Islam Nomor 5877 (Jakarta:2014)

Kebijakan sosial hakekatnya merupakan kebijakan publik dalam bidang kesejahteraan sosial. Dengan demikian, makna kebijakan pada kata kebijakan sosial adalah kebijakan publik, sedangkan makna sosial menunjuk pada bidang atau sektor garapannya, yang mendefinisikan kebijakan sosial sebuah kebijakan publik untuk menggapai kesejahteraan sosial.¹²

Dari beberapa masalah yang terjadi di dalam ruang lingkup dalam penulisan ini, selain gaji para pengajar/guru honorer di pondok yang minim dan kualitas pendidikan yang menurun karena para guru honorer tidak bertahan lama menjadi guru honorer, mereka lebih memilih berhenti menjadi guru honorer dengan alasan bahwa gaji yang diterima tidak seuai dengan kerja keras, tenaga, pikiran, dan usaha mereka dalam mengajar. Maka fakta inilah yang mendasari para penulis untuk melakukan terhadap kebijakan politik walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren.

D. Fokus Penelitian

Fokus penelitian dalam skripsi ini memfokuskan pada upaya kebijakan Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren tentang gaji guru honorer di pondok pesantren di kemiling dan melihat analisis *Siyasah dusturiyah* terhadap kebijakan politik Walikota Bandar Lampung.

¹² Edi Suhartono, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2008), h. 5.

E. Rumusan Masalah

Untuk mempermudah pembahasan dalam skripsi ini, maka diberikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan Walikota Bandar Lampung dalam Pembinaan Guru pondok pesantren di Kemiling?
2. Apakah kebijakan ini dapat meningkatkan kesejahteraan bagi Guru pondok pesantren di Kemiling?
3. Bagaimana kebijakan politik walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren ditinjau dari *fiqih siyasah*?

F. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui kebijakan Walikota Bandar Lampung dalam Pembinaan Guru pondok pesantren di Kemiling.
2. Mengetahui kebijakan ini mampu meningkatkan pembinaan Guru pondok pesantren di Kemiling.
3. Menganalisis kebijakan politik Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren di tinjau dari *fiqih siyasah*.

G. Signifikansi dan Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis (keilmuan)

Pembahasan terhadap permasalahan-permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, diharapkan sebagai sumbangan ilmu pengetahuan kepada pembaca mengenai kebijakan politik walikota Bandar

Lampung dalam pembinaan pondok pesantren studi tentang honor guru honorer pondok pesantren.

2. Secara Praktis (bagi masyarakat)

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua kalangan masyarakat agar memperhatikan pembinaan guru honorer di pondok pesantren.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan langsung melakukan wawancara kepada responden. Penulis akan melakukan wawancara kepada sejumlah guru honorer di beberapa pondok pesantren kemiling untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan. Hal ini dimaksudkan untuk membuat deskripsi atau gambaran peristiwa yang kemudian bisa ditarik dengan sebuah kesimpulan.¹³

2. Sifat Penelitian

Data yang diperoleh sebagai data lama, dianalisa secara bertahap dan berlapis dengan kualitatif berdasarkan teori tentang gaji yang bersifat deskriptif, yaitu suatu metode dalam meneliti suatu objek yang bertujuan membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis dan objektif mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, ciri-ciri serta

¹³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 12.

berhubungan diantara unsur-unsur yang ada dan fenomena tertentu.¹⁴

Dalam penelitian ini akan di deskripsikan tentang bagaimana kebijakan Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan Guru Honorer pondok pesantren di Kecamatan Kemiling.

3. Sumber Data

a. Sumber Data Primer

Sumber data yang dihasilkan dari observasi dan wawancara dengan guru honorer pondok pesantren, Walikota Bandar Lampung, Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung Badri Tamam, Trisno Andreas Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPAK), Khairul Athar sebagai Kepala Seksi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dasar terkait Kebijakan Walikota Bandar Lampung Dalam Pembinaan Guru Pondok Pesantren (Studi Pada Pondok Pesantren Kecamatan Kemiling).

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya: bahan primer Fikih. al-Quran, Hadis. Data sekunder yang diperoleh peneliti dari buku-buku yang membicarakan topik yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan judul dan pokok bahasan kajian ini

¹⁴ Kaelan M.S., *Metode Penelitian Bidang Filsafat* (Yogyakarta : Paradigma, 2005), h. 58.

akan tetapi mempunyai relevansi dengan permasalahan yang akan dikaji.¹⁵

4. Responden / Informan

Informan (narasumber) penelitian adalah seseorang yang memiliki informasi mengenai objek penelitian tersebut. Informan dalam penelitian ini yaitu berasal dari wawancara langsung yang disebut sebagai narasumber. Penelitian ini menentukan informan dengan menggunakan teknik purposive, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu, yang benar-benar menguasai suatu objek yang peneliti teliti.¹⁶ Penelitian ini terdapat beberapa responden atau informan terdiri dari Walikota Bandar Lampung, Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung Badri Tamam, Trisno Andreas Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPAK), Khairul Athar sebagai Kepala Seksi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dasar serta para guru honorer pondok pesantren di kecamatan kemiling. Responden atau informan tersebut akan memberikan informasi yang dibutuhkan oleh penulis sebagai data dalam penelitian ini.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode wawancara dan dokumentasi, yaitu dengan cara tetap berpedoman

¹⁵ Soerjono Soekanto, *pengantar penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia, UI-Press, 2007), h. 52.

¹⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D* (Bandung: Alfabeta, 2012), h. 54

pada catatan-catatan mengenai pokok yang ditanyakan. Dalam penelitian dokumentasi dengan cara meneliti sumber-sumber data tertulis dari kebijakan tersebut.

- a. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan wawancara kepada obyek terkait dengan masalah yang akan diteliti.
- b. Dokumentasi adalah metode pengumpulan data dengan menyelidiki data-data tertulis, seperti buku, media masa, catatan harian dan sebagainya. Namun pengumpulan data yang di dapat dengan cara mengumpulkan dokumen-dokumen yang bersangkutan dengan penelitian ini.¹⁷

6. Metode Pengolahan Data

Pengelolaan data adalah suatu proses dalam memperoleh data ringkasan dengan menggunakan cara-cara atau rumusan tertentu¹⁸.

- a. Pemeriksaan data yaitu memeriksa ulang kesesuaian dengan permasalahan yang akan diteliti setelah data tersebut terkumpul.
- b. Penandaan data yaitu mengklasifikasikan jawaban-jawaban dari responden ke dalam katagori. Biasanya klasifikasi dilakukan

¹⁷ Abdurrahmat Fathoni, *Metodelogi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi* (Jakarta: Rinkes cipta), h.38.

¹⁸ Bambang Suggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005),h.122.

dengan cara memberikan kode atau tanda berbentuk angka pada masing-masing jawaban.¹⁹

- c. Rekonstruksi data yaitu menyusun ulang secara beratur berurutan logis, sehingga mudah dipahami sesuai dengan permasalahan kemudian ditarik kesimpulan sebagai tahap akhir dari proses penelitian.

7. Metode Analisis Data

Analisi data yang digunakan adalah metode deskriptif analitis yang mendeskripsikan data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka. Data yang berasal dari naskah, wawancara, catatan lapangan, dokumen, dan sebagainya, kemudian dideskripsikan sehingga dapat memberikan kejelasan terhadap kenyataan atau realitas.²⁰ Analisis data yang digunakan Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan kajian penelitian, yaitu metode penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban dari informan. Apabila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa belum memuaskan, peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu sehingga datanya sudah tidak jenuh.

¹⁹ *Ibid.*, h.123.

²⁰ Sudarno, *Metodelogi Penelitian Filsafat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hal.56

Pengolahan dan analisis data menggunakan analisis deskriptif yang dilakukan untuk mengetahui kebijakan politik Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan guru honorer pondok pesantren di kemiling. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang didasarkan data deskriptif dari status, keadaan, sikap, hubungan atau sistem pemikiran suatu masalah yang menjadi objek penelitian. Setelah mendapatkan data-data yang diperoleh dalam penelitian ini, maka langkah selanjutnya adalah mengolah data yang terkumpul dengan menganalisis data, mendeskripsikan data, serta mengambil kesimpulan. Untuk menganalisis data ini menggunakan teknik analisis data kualitatif, karena data-data yang diperoleh merupakan kumpulan keterangan-keterangan. Proses analisis data dimulai dengan masalah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Metode berifikir dalam penelitian menggunakan metode induktif. Metode induktif yaitu metode mempelajari suatu gejala yang khusus untuk mendapatkan suatu gejala atau kaidah-kaidah di lapangan yang umum mengenai fenomena yang diselidiki.²¹

²¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004), h.126.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kedudukan Kepala Daerah Dalam Otonomi Daerah

Otonomi Daerah pada dasarnya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.²² Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Wilayah geografis Indonesia yang luas di mana terdiri dari hamparan ribuan pulau serta masyarakat yang heterogen, menjadikan desentralisasi suatu keharusan yang memaksa dan melahirkannya otonomi daerah, hal ini di apresiasi oleh dukungan daerah terhadap pemerintahan nasional. Oleh karena itu, Indonesia dengan pilihannya memulai dengan pilihan pemerintahan yang desentralisasi.²³

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de* artinya *lepas*, dan

²² Djohermansyah Djohan, *Problematisasi Pemerintahan dan Politik Lokal*, ctk I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), hlm. 52.

²³ Pratikno, "*Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final*" dalam buku "*Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*", Editor. Abdul Gaffar Karim. ctk III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 33.

centrum artinya pusat atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.²⁴

Jadi, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi dan Otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan artinya, kesamaan arti sama berkaitan dengan “wewenang”. Desentralisasi dalam arti sempitnya “penerahan wewenang” sedangkan otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Syaukani H.R. dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah ialah fungsi pendidikan politik.²⁵ Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.²⁶ Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi / manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong

²⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 117.

²⁵ Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002. hlm, 274

²⁶ Juanda. *Op.cit.*, hlm. 22.

pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi keseluruhan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Saat ini Pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disahkan Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 September 2014. UU Pemerintahan Daerah 2014 mulai berlaku setelah diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2015 oleh Menkumham Amir Syamsudin. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Penjelasan UU Pemda ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan Nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.²⁷

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.²⁸

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.²⁹

Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat

²⁷ Irawan Sujito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), h.29

²⁸ Pheni Chaild, "*Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan dan Konflik* (Jakarta: Kemitraan, 2005), h.21

²⁹ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka dan PUSKAP, 2002), h.3

norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.³⁰

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.³¹

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.³²

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan

³⁰ Ibid

³¹ Situmorang Victor. *Hukum Administrasi Pemerintah di Daerah*. (Jakarta: Grafika, 1994), h. 67

³² Ibid

terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.³³ Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan provinsi dan kepada Bupati/Walikota sebagai kepala Pemerintahan Kabupaten/Kota.³⁴

Pada pasal 59 ayat (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah ayat (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut walikota. Pada pasal 65 membahas tentang tugas, kepala daerah yaitu³⁵:

1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda

³³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴ Ibid

³⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 65

tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a) mengajukan rancangan Perda;
- b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

- 4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- 5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- 6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- 7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Kemudian pada pasal 67 membahas tentang kewajiban kepala daerah meliputi³⁶:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;

³⁶ Ibid, pasal 67

- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

B. Pengertian Kebijakan Politik

Secara bahasa, *freise ermessen* berasal dari kata *frei*, *vrji bestuur* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Sementara itu, *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freise ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini secara khas dalam bidang pemerintah sehingga *freise ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana untuk mempertimbangkan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa terikat sepenuhnya pada Undang-Undang³⁷.

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan keputusan. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem – oriented*) dan juga berorientasi kepada tindakan (*action – oriented*) kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan

³⁷ Subarsono, *Analisis Kebijakan Public* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 14.

dengan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan keputusan-keputusan, dan bukan keputusan yang berdiri sendiri atau bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah³⁸.

Politik adalah kegiatan dalam suatu sistem politik atau negara yang menyangkut penentuan tujuan dari sistem tersebut dan bagaimana cara mencapai tujuan.³⁹ Cita-cita politik seperti yang dijanjikan Allah kepada orang-orang beriman dan beramal saleh dalam al-Qur'an adalah (1) terwujudnya sebuah sistem politik, (2) berlakunya hukum Islam dalam masyarakat secara mantap, dan (3) terwujudnya ketentraman dalam kehidupan masyarakat⁴⁰.

Berdasarkan definisi kebijakan dan definisi politik yang telah disebutkan, peneliti menyimpulkan Kebijakan politik adalah hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah melalui kekuasaannya untuk memberikan yang terbaik bagi kebutuhan masyarakat dan negaranya. Kebijakan politik biasanya berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat yang pada akhirnya diperuntukkan bagi kemaslahatan rakyat dan negara.

C. Kebijakan Politik Dalam *Fiqh Siyasah*

Kata *Siyasah* atau *siyasiyah* yang merupakan bentuk masdar atau kata benda abstrak sasa memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan,

³⁸ Hotman P. Sube, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010), h. 101,

³⁹ Hogerwerf, *politikolog* (jakarta:sapodadi,1979), h..42-45

⁴⁰ Abdul Mu'in Salim, *Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an* (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 290

pengendali, cara pengendalian. Sasa juga berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijakan.⁴¹

Siyasah Syar'iyah diartikan dengan ketentuan kebijaksanaan perumusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syariat. *Siyasah syar'iyah* yang adalah pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemashlahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsipnya yang umum, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama mujtahid. Yang dimaksudkan dengan masalah umum umat Islam adalah segala hal yang membutuhkan pengaturan dalam kehidupan mereka, baik di bidang perundang-undangan, keuangan dan moneter, peradilan, eksekutif, masalah dalam negeri ataupun hubungan internasional.

Dengan menganalisis definisi-definisi yang dikemukakan para ahli diatas dapat dikemukakan hakikat *siyasah syar'iyah* yaitu:

1. Bahwa *siyasah syar'iyah* berhubungan dengan pengurusan dan pengaturan kehidupan manusia.
2. Pengurusan dan pengaturan ini dilakukan oleh pemegang kekuasaan (*ulu al-amr*).
3. Tujuan pengaturan tersebut adalah untuk menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan.

⁴¹ Ibnu Manzur, *Lisan al-Arab* (Beirut: Dar al-Shadr, 1968) juz'6, h.108

4. Pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan roh atau semangat syariat Islam yang universal.

Dari sifat *syar'iyah siyasah*, dapat disimpulkan bahwa sumber utama dari *syar'iyah siyasah* adalah wahyu dari al-Quran dan Sunnah. Kedua sumber berfungsi sebagai referensi bagi pemerintah untuk menyusun undang-undang dan peraturan dan mengatur kehidupan Negara. Namun, karena kedua sumber sangat terbatas dan pembangunan sosial selalu dinamis, ada juga sumber atau titik rujukan untuk pembuatan Undang-Undang pada manusia dan di lingkungan mereka sendiri. Sumber-sumber ini dapat berupa para ahli, hukum kasus, adat istiadat orang yang bersangkutan, pengalaman dan warisan budaya.

Secara epistemologis *siyasah* tercakup dalam tema pembahasan yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia tersebut, yang disebut dengan *fiqh siyasah* atau *siyasah syar'iyah*.⁴² *Siyasah* juga dapat membawa arti pemerintahan dan politik atau membuat kebijaksanaan (*politic and policy*). Selain itu, *siyasah* juga dapat diartikan manajemen. Dalam al-Qur'an terdapat banyak ayat yang berkaitan dengan konsep politik atau *siyasah*. Di antaranya adalah ayat-ayat yang berkaitan dengan sistem undang-undang, peraturan dan sistem syura dalam pemerintahan⁴³. Abdul Wahab Khalaf memberi arti *fiqh*

⁴² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h.4

⁴³ M Hasbi Umar, 'Hukum Menjual Hak Suara Pada Pemilu dalam Perspektif Fiqh Siyasi', *Al-'Adalah*, Vol. XII, No. 2 Desember 2014 (Jambi: IAIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2015), h.249-64. (online), tersedia di

siyasah atau *siyasah syar'iyah* adalah pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islami yang menjamin terealisasinya kemaslahatan dan terhindar dari kemadharatan dengan tidak melanggar ketentuan *syari'ah* dan prinsip-prinsip *syari'ah* yang umum.⁴⁴

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan pemegang kekuasaan harus sesuai dengan semangat *syari'at*. Kebijakan politik yang dikeluarkan kekuasaan disebut *Siyâsah wad'iyah* (sumber-sumber hukum Islam yang tidak berasal dari wahyu). Namun *Siyâsah wad'iyyah* harus tetap diseleksi dan diukur dengan kerangka wahyu, kalau ternyata bertentangan atau tidak sejalan dengan semangat wahyu. Maka kebijakan politik yang dibuat tersebut tidak dapat dikatakan sebagai *Siyâsah Syar'iyyah* dan tidak boleh diikuti, sebagaimana ditegaskan dalam sabda Rasulullah Saw. *Lâ thâ'ata li makhluqin fi ma'siyatillâh* (Tidak ada ketaatan makhluk dalam hal melakukan maksiat kepada Allah). Sebaliknya, kalau sesuai semangat kemaslahatan dan jiwa *syari'at* maka kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh penguasa tersebut wajib dipatuhi dan diikuti.⁴⁵ Dan apabila dilihat dari sisi hubungan *Fiqh Siyasah* dilihat dari sisi hubungan, *Fiqh Siyasah* membicarakan tentang hubungan antara rakyat dengan pemimpinnya sebagai penguasa yang konkret didalam sebuah Negara atau antar Negara dalam kebijakan-kebijakan ekonominya baik nasional maupun internasional. Kaidah

<http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/download/186/393> (15 Oktober 2019) dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

⁴⁴ Muhammad Iqbal., *Loc.Cit*

⁴⁵ Muhammad Iqbal., *Op.Cit* h.6

Ushuliyyah al-Tasyri'iyah dalam istilah Ushul Fiqh adalah tata aturan yang dijadikan pedoman ijtihad para mujtahid dalam rangka realisasi tujuan hukum. Kaidah *Ushuliyyah al-Tasyri'iyah* adalah kaidah yang dirumuskan secara *istiqlaliyyah* dari makna cakupan nash berupa nilai kearifan dan kebijaksanaan *syari'ah* dalam upaya mewujudkan dan memelihara kemashlahatan umat manusia sebagai tujuan umum *syari'ah* (Hukum Islam) dan sekaligus sebagai visi umum *syari'ah* (Hukum Islam) yaitu *ra'iyah al-mashlahah*.⁴⁶

Analisis kaidah ini, terdapat dua kata yang saling berhubungan, yang pertama kata *tasharruf al-imam* (kebijakan pemimpin) dan yang kedua *al-mashlahah* (maslahat). Tetapi dari dua hal tersebut terdapat kata kunci yang menentukan arah dari konsep kebijakan tersebut, yaitu mashlahat. Ketika kita memperhatikan kaidah *تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ* yang berarti bahwa kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung pada kemashlahatan. Dan adapun pengertian yang lebih luas mengenai kaidah tersebut adalah segala aspek kehidupan yang meliputi kepentingan rakyat dalam suatu kelompok atau golongan tertentu harus ditetapkan dalam metode musyawarah.⁴⁷

Bagaimana mengukur bahwa suatu kebijakan politik yang dikeluarkan pemegang kekuasaan sesuai dengan semangat syariat Islam. Dengan kata lain, bagaimana *siyasah wadh'iyyah* yang bersumber dari manusia dan lingkungannya itu menjadi bagian dari *siyasah syar'iyyah*.

⁴⁶ Bunyana Sholihin, *Kaidah Hukum Islam Dalam Tertib dan Fungsi Legislasi Hukum dan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2016), h. 95.

⁴⁷ Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandung: CV PUSTAKA SETIA, 2010), h. 42.

Untuk mengukurnya, setidaknya perlu diperhatikan prosedur dan substansi dari kebijakan tersebut. Dari segi prosedur, pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut harus dilakukan secara musyawarah, sebagaimana diperintahkan Allah dalam surah Ali ‘Imran, ayat 159.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۚ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۚ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Artinya: “Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”⁴⁸

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut⁴⁹:

- a. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari’at Islam;

Kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah) harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan syari’at Islam karena suatu peraturan haruslah berdasarkan dengan sumber utama umat Islam yaitu al-Qur’an dan hadits. Kalau ternyata kebijakan politik tidak sesuai dan bertentangan dengan al-Qur’an dan Hadits

⁴⁸ Departemen Agama RI. *al-Qur’an dan Terjemahannya*; Juz 1-30 (Jakarta: PT. Kumudasmoro Grafindo Semarang, 1994). H.50

⁴⁹ Muhammad Iqbal., *Op.Cit* h.7

maka tidak boleh diikuti karena bisa dipastikan hukum atau peraturan yang dibuat bukan membawa kebaikan namun keburukan bagi umat.

- b. Meletakkan persamaan (*al-musawah*) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintah

Al-musawah adalah kesejajaran, *egaliter*, artinya tidak ada pihak yang merasa lebih tinggi dari yang lain sehingga dapat memaksakan kehendaknya. Penguasa tidak bisa memaksakan kehendaknya terhadap rakyat, berlaku otoriter dan eksploitatif. Kesejajaran ini penting dalam suatu pemerintahan demi menghindari dari hegemoni penguasa atas rakyat. Dalam perspektif Islam, pemerintah adalah orang atau institusi yang diberi wewenang dan kepercayaan oleh rakyat melalui pemiliha yang jujur dan adil untuk melaksanakan dan menegakkan peraturan dan undang-undang yang telah dibuat. Oleh sebab itu pemerintah memiliki tanggung jawab besar dihadapan rakyat demikian juga kepada tuhan. Dengan begitu pemerintah harus amanah, memiliki sikap dan perilaku yang dapat dipercaya, jujur dan adil.⁵⁰

Sebagai mana didalam al-Qur'an tertulis (QS.Al-Hujurat, 49:13).

يَتَأْتِيَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاهُ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاهُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاهُ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

⁵⁰<http://tarbiyah.uin-malang.ac.id/Artikel-8-pilar-pilar-demokrasi-dalam-al-quran-dan-omplementasinya-di-negara-muslim.html>, ditulis oleh Dr.H.M. Zainuddin, MA (Dekan Fakultas Tarbiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang), dengan judul Pilar-Pilar Demokrasi Dalam Al-Qur'an dan Implementasinya di Negara Muslim, diunduh tanggal 01-04-2014, pukul 2;30 wib.

Artinya: “Hai manusia, Sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.”⁵¹

Sebagaimana Pula pada Q.S An-Nisa:58

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ۝٥٨ ﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

- c. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya ('adam al-haraj);

Menurut mufasir, karena Nabi Muhammad SAW adalah Nabi dan Rasul penutup dari semua nabi-nabi dan rasul.⁵² Maka tidak ada lagi Nabi dan Rasul sesudahnya, sehingga pantas jika hukum yang dibawanya bersifat elastis yang dapat menampung semua problematika kehidupan pada setiap masa dan tempat (*shalih fi kulli az-Zaman wa al-Makan*). Nabi Muhammad SAW merupakan Nabi dan Rasul terakhir yang tidak ada lagi sesudahnya.

sebagaimana firman Allah SWT, (QS.an-Nisa, 4:28).

⁵¹ Departemen Agama, Op.Cit. h. 77

⁵² Tafsir Al-Bahr Al-Muhid, Software Maktabah Syamilah, Al-Ishdar Ats-Tsani, Juz IX, h.158

يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ تَخَفَّفَ عَنْكُمْ وَخُلِقَ الْإِنْسَانُ ضَعِيفًا ﴿١٦﴾

Artinya: “Allah hendak memberikan keringanan kepadamu, dan manusia dijadikan bersifat lemah.”⁵³

d. Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat (*tahqiq al-adalah*)

Keadilan artinya dalam menegakkan hukum termasuk rekrutmen dalam berbagai jabatan pemerintahan harus dilakukan secara adil dan bijaksana. Tidak boleh kolusi dan nepotis. Arti pentingnya penegakan keadilan dalam sebuah pemerintahan.

Arti pentingnya penegakan keadilan dalam sebuah pemerintahan, (QS. an-Nahl, 16:90).

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴾ ﴿١٦﴾

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) Berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

e. Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan (*jalb al-masalih wa daf' al-mafasid*).

Kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah) haruslah menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudarat karena karena salah satu tujuan hukum adalah menciptakan kedamaian (kebaikan) bukan keburukan. Jadi hukum yang tidak dapat

⁵³ Departemen Agama RI, Op.Cit. h.267

menciptakan kebaikan malah menciptakan keburukan, pasti ada proses yang salah didalam hukum tersebut.

Ringkasnya, suatu kebijakan di suatu negara dapat menjadi *siyasah syar'iyah* jika mematuhi prinsip-prinsip hukum Islam dan menghormati hak asasi manusia yang paling dasar.

Dasar-dasar pemerintahan adalah unsur penting dalam format *siyasah syar'iyah*. Ayat pertama berhubungan dengan penguasa, yang wajib menyampaikan amanatnya kepada yang berhak dan menghukumi dengan adil, sedangkan ayat berikutnya berkaitan dengan rakyat, baik militer maupun sipil, yang harus taat kepada mereka. Jika meminjam istilah untuk negara kita adalah; penguasa sepadan dengan legislatif, yudikatif dan eksekutif (trias politika) dan rakyat atau warga Negara.

Sesuai dengan pernyataan Ibn al-Qayim, *siyasah syar'iyah* harus bertumpu kepada pola *syari'ah*. Maksudnya adalah semua pengendalian dan pengarahan umat harus diarahkan kepada moral politis yang dapat mengantarkan manusia (sebagai warga negara) kedalam kehidupan yang adil, ramah, mashlahah, dan hikmah. Pola yang berlawanan dari keadilan menjadi dzalim, dari rahmat menjadi niqmat (kutukan), dari maslahat menjadi mafsadat dan dari hikmah menjadi sia-sia. Seperti halnya beberapa definisi diatas, *siyasah syar'iyah* mengisyaratkan dan unsur penting yang berhubungan secara timbal balik (kontrak sosial), yaitu pertama, penguasa atau yang mengatur dan kedua, rakyat dan warga negara. Dilihat dari norma-

norma pokok yang terlibat dalam proses *siyasah syar'iyah* ini, ilmu ini layak masuk kategori ilmu politik. Hal ini sejalan dengan sinyalemen Wiryono Prodjodikoro, dua unsur penting dalam bidang politik yaitu negara yang pemerintahnya bersifat eksklusif dan unsur masyarakat. Pola *siyasah syar'iyah* dan politik memiliki kemiripan jika dilihat secara umum. Akan tetapi jika diperhatikan dari fungsinya mengandung perbedaan. Menurut Ali Syari'ati *siyasah syar'iyah* memiliki fungsi ganda yaitu khidmah (pelayanan) dan islah (arahan/bimbingan), sedangkan politik berfungsi hanya untuk pelayanan (khidmah) semata-mata. Sedangkan politik berfungsi hanya untuk pelayanan (khidmah) semata-mata.⁵⁴

Oleh karena itu, pemerintah membutuhkan *Siyasah Shar'iyah*. Tanpa kebijakan pemerintah, sangat mungkin bahwa Muslim akan mengalami kesulitan membuka potensi mereka. *Siyasah fiqh (siyasah syar'iyah)* juga menjamin umat Islam apa yang bisa membahayakan mereka. *Fiqh siyasah* dapat disamakan dengan akar pohon yang membawa batang, ranting, ranting dan daun untuk menghasilkan buah yang dapat dinikmati oleh umat Islam dan manusia pada umumnya. Orang tidak dapat mengatakan bahwa negara dalam Islam adalah teokrasi dalam arti Barat. Dalam teokrasi, kepala pemerintahan didasarkan pada mandat dari Tuhan. Sebagai sumber kekuatan, Tuhan merujuk pada orang-orang tertentu yang harus berkuasa atas orang lain. Karena itu, pihak berwenang tidak bertanggung jawab kepada manusia, tetapi

⁵⁴Agustina Nurhayati, *Fiqh Siyasah* (Bandar Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014), h. 5.

kepada Tuhan. Teokrasi ini tidak sesuai dengan prinsip-prinsip negara dalam Islam. Negara dalam Islam lebih tepatnya dinyatakan oleh nomokrasi Islam. Dalam nomokrasi Islam, kepala negara tidak mengarahkan pemerintah sesuai dengan perintah Tuhan, tetapi menurut hukum *Syariah*, yang telah diberikan Tuhan kepada manusia melalui Utusan-Nya. Muhammad SAW. Sejauh disebutkan secara tegas oleh syariat, maka penguasa tinggal melaksanakan saja apa yang disebutkan dalam sumber al-syariat tersebut, yaitu al-Qur'an dan al-Sunnah. Namun karena hukum syariat lebih banyak bersifat global dan baku manusia diberi wewenang yang luas untuk mengadakan ijtihad terhadap masalah-masalah yang tidak diatur secara tegas oleh syariat. Tentu saja *ijtihad* tersebut harus sejalan dengan prinsip-prinsip kemashlahatan manusia dan tidak bertentangan dengan semangat syariat Islam itu sendiri.⁵⁵ Dalam kapasitasnya sebagai kepala negara melihat kebijakan Rasulullah. adalah implementasi *Siyasah Shar'iyah Fiqh*.

D. Pondok Pesantren

Pesantren secara etimologi berasal dari kata *santri* yang mendapat awalan *pe* dan akhiran *an* sehingga menjadi *pe-santria-an* yang bermakna kata "*shastri*" yang artinya murid. Sedang C.C.Berg berpendapat bahwa *pesantrean* berasal dari kata *shastri* berasal dari kata *shastra* yang berarti buku-buku suci. Menurut pendapat para ilmuwan, istilah pondok pesantrean adalah merupakan dua istilah yang mengandung satu arti. Orang Jawa

⁵⁵Muhammad Iqbal, *Op.Cit*, h. 236.

menyebutnya ‘‘ pondok’’ atau ‘‘pesantrean’’. Sering pula menyebut sebagai pondok peantrean. Istilah pondok pesantrean barangkali berasal dari pengertian asrama-asrama para santri yang disebut pondok atau tempat tinggal yang terbuat dari bambu atau barangkali berasal dari bahasa arab ‘*funfuq*’ artinya asrama besar yang disediakan untuk persinggahan. Sekarang lebih dikenal dengan nama pondok pesantrean.⁵⁶

Pembinaan adalah bagian dari upaya memelihara, menumbuhkan, mengembangkan, menyempurnakan atau membawa pada keadaan yang lebih baik. Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa merumuskan definisi pembinaan sebagai usaha tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.⁵⁷ Menurut Wagnel dan Funk bahwa pembinaan itu meliputi menjaga serta memberi bimbingan menuju pertumbuhan kearah kedewasaan dengan memberikan pendidikan, tuntunan dan sebagainya terhadap mereka yang dibina.⁵⁸

Dengan pengertian tersebut, pembinaan di pondok dapat dimaknai sebagai upaya untuk menumbuh kembangkan potensi yang ada dalam diri setiap santri agar dapat berkembang secara optimal. Secara substransial pembinaan di pondok dimaksudkan sebagai upaya pembentukan pribadi santri. Pembentukan keperibadian tersebut dilakukan dengan menggali potensi

⁵⁶ Yasmadi, *Moderenisasi Pesantrean*, (Jakarta: Ciputat Press, 2002), h 62

⁵⁷ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), p. 134

⁵⁸ Sunarti, dkk. *Pola Pengasuhan Anak Secara Tradisional di Kelurahan Kebagusan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta* (Jakarta: Depdiknas, 2009)

setiap santri untuk dikembangkan agar berdaya guna dan dapat diaplikasikan dalam kehidupannya di masyarakat kelak.

Sistem pembinaan dalam hal ini hampir sama dengan konsep pola pengasuhan karena dalam dunia pesantren, para santri lebih condong pada proses pengasuhan. Hal ini disebabkan karena pengasuhan lebih mendalam dan informal sifatnya dari pada pembinaan yang cenderung sistematis dan formal. Sistem pembinaan adalah bentuk perlakuan atau tindakan pengasuh untuk memelihara, melindungi, mendampingi, mengajar dan membimbing anak selama masa perkembangan. Pengasuhan berasal dari kata asuh yang mempunyai makna menjaga, merawat dan mendidik anak yang masih kecil.⁵⁹

Pengasuhan santri (*students' Rearing*) adalah salah satu bagian penting dalam proses sosialisasi nilai-nilai keislaman. Pengasuhan santri dalam suatu masyarakat berarti suatu cara dalam mempersiapkan santri menjadi anggota masyarakat. Menjadi seseorang yang memiliki akhlak yang baik dan keberadaannya dapat diterima serta memberi manfaat bagi masyarakat di mana kelak dia akan hidup. Artinya mempersiapkan para santri untuk dapat bertingkah laku sesuai dengan dan berpedoman pada kebudayaan yang didukungnya. Dengan demikian pengasuhan santri yang merupakan bagian dari sosialisasi pada dasarnya berfungsi untuk mempertahankan nilai-nilai dan kebudayaan dalam suatu masyarakat tertentu.

⁵⁹ Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1984.

Sebagaimana dikemukakan oleh Paul dan Chester bahwa sosialisasi merupakan proses dimana seseorang menghayati atau mendarah daging (*internalize*) nilai-nilai dan norma-norma kelompok dimana ia hidup sehingga timbullah diri yang unik. Melalui sosialisasi, kepribadian seseorang akan terbentuk. Kepribadian seseorang yang terbentuk tersebut merupakan wujud dari bentukan nilai yang telah tersosialisasi dan terinternalisasi dalam diri seseorang.⁶⁰

Menyadari akan hal tersebut, sistem pendidikan di pesantren sengaja didesain dengan pendekatan holistik yang melihat pendidikan sebagai bagian integral dari totalitas kehidupan muslim. Hal ini dimaksudkan agar proses pembinaan dapat menyentuh seluruh aspek kehidupan santri.⁶¹ Mengacu pada pandangan tersebut, maka pembinaan di pondok hakikatnya adalah totalitas dari seluruh kegiatan pembentukan keperibadian santri.

Upaya memahami sistem pembinaan di pondok pesantren, tentu tidak cukup hanya dengan memahami definisi dari sistem pembinaan itu sendiri. Demikian itu, karena pendidikan pesantren memiliki keunikan ciri dan karakteristik pembinaan sendiri yang tidak bisa disamakan begitu saja dengan pandangan tentang sistem pembinaan yang berlaku di sekolah pada umumnya. Perbedaan mendasar tersebut antara lain dapat dilihat dari: materi pembinaan pondok yang dominan dengan materi pendidikan

⁶⁰ Horton Paul B. dan Hunt Chester L. *Sosiologi* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1991) h.100

⁶¹ Abdullah Syukri Zarkasyi, *Bekal untuk Pemimpin*. (Ponorogo: Trimurti Press, 2011), h.173

keagamaan, sistem pembinaan pondok yang berlangsung selama 24 jam, kurikulum pondok, sampai pada elemen-elemen pendidikannya yang menempatkan masjid, asrama dan kiai sebagai bagian integral dari sistem pembinaan pondok, dll. Semua aspek tersebut menunjukkan bahwa sistem pembinaan di pesantren tidaklah sama dengan sistem pendidikan yang berlaku di sekolah pada umumnya.

Berbicara tentang sistem pembinaan di pondok pesantren, tentu tidak dapat dilepaskan dari tujuan utama yang mendasari lahirnya lembaga ini yaitu untuk menyampaikan dan mengembangkan ajaran-ajaran islam dengan misi awal yang dibawanya yaitu tafaqqahu fiddin.⁶² Selanjutnya, Muhammad Idris Jauhari membagi misi pesantren dalam dua jenis, yaitu: misi umum dan misi khusus. Misi umum untuk mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas imaniah, ilmiah dan amaliah. Sedangkan, misi khusus untuk mempersiapkan kader-kader pemimpin umat (*Munzirul Qaum*) yang benar-benar memahami agamanya.⁶³

Pesantren sebagai lembaga pendidikan berdasarkan pada peran dan fungsinya dalam menyelenggarakan pendidikan formal (madrasah, sekolah umum, bahkan perguruan tinggi) dan pada pendidikan non formal yang secara khusus mengajarkan agama khususnya dalam bidang *fiqh*, hadis, tauhid, tafsir dan *tasawuf*. Sementara itu, sebagai lembaga sosial artinya pesantren

⁶² Umiarso & Nur Zazin, *Pesantren Di Tengah Arus Mutu Pendidikan; Menjawab Problematika Kontemporer Manajemen Mutu Pesantren* (Semarang: Rasail Media Group, 2011), h.10

⁶³ Muhammad Idris Jauhari, *Sistem Pendidikan Pesantren*, (Sumenep: Al-Amin Printing, 2002) , h. 23

merupakan lembaga yang berakar kuat di masyarakat dan berpengaruh besar sebagai motor penggerak perubahan sosial yang terjadi di masyarakat.

Kehadiran Kiai sebagai tokoh sentral di pesantren merupakan instrumen utama dalam menggerakkan seluruh komponen dari unsur- unsur pembinaan di pondok. Rumusan tujuan pembinaan pondok, berikut kurikulum pembinaan yang menjadi acuan seluruh pelaku pendidikan di pondok (pengasuh) merupakan refleksi dari pemahaman keagamaan dan nilai-nilai yang dianut Kiai di pondok. Demikian pula dalam merespon perubahan yang terjadi di masyarakat tidak terlepas dari interpretasi Kiai terhadap dinamika kehidupan masyarakat dan cara pandang Kiai dalam merespon dinamika tersebut.

Pada perkembangannya, pesantren kini mempunyai ragam model dan tipologi tersendiri yang satu dengan yang lain tidak sama. Dalam dekade terakhir ini, sebagian tokoh ada yang membagi tipologi pesantren menjadi empat macam, yaitu: (1) Pesantren yang tetap konsisten seperti pesantren zaman dulu, disebut salafi; (2) Pesantren yang memadukan sistem lama dengan sistem pendidikan sekolah, disebut pesantren modern; (3) Pesantren yang sebenarnya hanya sekolah biasa tetapi siswanya diasramakan 24 jam; dan (4) Pesantren yang tidak mengajarkan ilmu

agama, karena semangat keagamaan sudah dimasukkan dalam kurikulum sekolah dan kehidupan sehari-hari di asrama.⁶⁴

Dari uraian di atas, maka yang dimaksud pesantren modern adalah lembaga pendidikan Islam yang berusaha mengintegrasikan secara penuh system klasikal dan sekolah ke dalam pondok pesantren dengan menyelenggarakan pendidikan formal dan nonformal dengan pola fisik pondok pesantren yang telah berkembang. Dimana para santri/ah tinggal bersama dibawah bimbingan para Kyai, Ustad atau Guru.

Menurut Nurcholis Madjid, pesantren sebagai Lembaga pendidikan Islam tradisional yang bertahan dengan konsentrasi keilmuan tradisional, saat sekarang sedang menghadapi dua pilihan dilematis. Menurut Nurcholis Madjid sebagaimana yang dikutip oleh Yasmadi, pesantren harus mengambil sikap apakah akan tetap mempertahankan tradisinya, yang mungkin dapat menjaga nilai-nilai agama; ataukah mengikuti perkembangan dengan resiko kehilangan asetnya. Tetapi, sebenarnya ada jalan ketiga, hanya saja menuntut kreativitas dan kemampuan rekayasa pendidikan yang tinggi melalui pengenalan aset-asetnya atau identitasnya terlebih dahulu, kemudian melakukan pengembangan secara modern.

Sebagai lembaga pendidikan tradisional pesantren menurut Mukti Ali seperti dikutip Nurhasanah Bachtiar mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (1) adanya hubungan yang akrab antara kyai dan santri (2) tradisi

⁶⁴ Yudik Ainurrahman, Revitalisasi Pendidikan Pesantren, <http://revitalisasipendidikanpesantren.blogspot.com/2009/07/abstrak-yudik-ainur-rahman-2009.html#comments>. diakses pada tanggal 4 Februari 2020

ketundukan dan kepatuhan seorang santri terhadap kyai (3) pola hidup sederhana (4) kemandirian atau independensi (5) berkembangnya iklim dan tradisi tolong menolong serta suasana persaudaraan (6) disiplin ketat (7) berani menderita untuk mencapai tujuan dan (8) kehidupan dengan tingkat religius tinggi.

Senada dengan Mukti Ali, Alamsyah Ratu Perwiranegara juga mengemukakan beberapa pola umum yang khas yang terdapat dalam pendidikan pesantren tradisional, yaitu: (1) independen (2) kepemimpinan tunggal (3) kebersamaan dalam hidup yang merefleksikan kerukunan (4) kegotong-royongan dan (5) motivasi yang terarah dan pada umumnya mengarah pada peningkatan kehidupan beragama.⁶⁵

Demikian juga Mastuhu yang menyatakan bahwa sebagai sebuah lembaga pendidikan Islam tradisional, pesantren mempunyai empat ciri khusus yang menonjol, yaitu mulai dari hanya memberikan pelajaran agama versi kitab-kitab Islam klasik berbahasa Arab, mempunyai teknik pengajaran yang unik dengan metode *sorogan* dan *bondongan* atau *wetonan*.

Tradisi keilmuan pesantren yang berpijak kepada kitab kuning merupakan keunikan sekaligus keistimewaan pesantren. Upaya semisal kontekstual (*tasyqîq*) kitab kuning dengan membenturkannya dengan realitas kekinian sebagaimana dilakukan sejumlah kalangan alumni pesantren telah berhasil menyemarakkan gelombang intelektual yang relatif pasif. Hanya

⁶⁵ Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1994) p. 20

dengan cara demikian, kekayaan tradisi pesantren terus digelorakan dan dibunyikan dalam lingkungan budaya yang jauh berbeda dengan masa lalunya. Di sinilah sesungguhnya pesantren dapat merawat akar tradisinya sekaligus pada saat yang sama mengontekstualisasikannya dalam situasi kekinian.

Dalam usahanya mengontekstualisasikan diri dengan tetap mempertahankan identitas dan akar tradisinya sebagai lembaga pendidikan yang mengajarkan ilmu keagamaan dan sekaligus sebagai lembaga pendidikan asli Indonesia, sistem pembinaan pesantren terpola dalam ragam corak pembinaan yang saling berbeda satu sama lain. Karena itu upaya memahami sistem pembinaan pondok pesantren harus dilihat dari:

1) Cara-cara pembinaan dan pengembangan

Walaupun asrama/pondokan merupakan alat penunjang tujuan pesantren adalah namun pada hakekatnya berlangsung pula pendidikan dalam arti pembentukan dan pengembangan kepribadian santri dengan tradisi kepesantrenan, keislaman dan keindonesiaan.

1. Metode yang digunakan dalam pembinaan di asrama/pondok adalah melalui dua cara:

a) Metode Pasif

Disebut metode pasif karena para santri harus menerima, menaati dan melaksanakan segala ketentuan, bertingkah laku

yang telah di atur dalam peraturan-peraturan dan/atau tata tertib tertulis yang dikeluarkan oleh pengasuh pesantren.

b) Metode Aktif

Disebut metode aktif karena para santri diharuskan ikut serta dalam semua bentuk kegiatan pondok/asrama yang diperuntukkan bagi mereka. Keikutsertaan itu harus dilakukan dengan penuh kesadaran dari dalam diri karena ia merasa bahwa hal itu merupakan kesempatan atau peluang untuk membentuk kepribadian dirinya.

2. Pendekatan yang mungkin digunakan

Dalam melancarkan kedua metode yang dikemukakan di atas hendaknya dilakukan pendekatan yang bersifat kekeluargaan. Artinya di dalam pondok/ asrama itu diciptakan:

- a) Suasana saling mengerti, saling mempercayai, saling hormat menghormati, saling membutuhkan rasa kasih sayang dan harga diri, mau memberi dan menerima keberadaan mereka dalam suatu kehidupan bersama.
- b) Hubungan antara para penghuni/santri seperti hubungan kekeluargaan dalam suatu rumah tangga :
 - (1) Di antara sesama mereka seperti saudara.
 - (2) Di antara para pembina/pemimpin dan para santri seperti orang tua dengan anak-anaknya sendiri.

- c) Dalam mengambil suatu keputusan atau langkah bersama senantiasa dilakukan musyawarah untuk mufakat.

2) Sasaran pembinaan dan pengembangan

Aspek yang hendak dibina dan dikembangkan adalah aspek kepribadian santri pondok, hal ini mungkin dapat dilakukan dalam situasi dan kondisi hidup bersamaan di pondok/asrama. Bidang-bidang yang menjadi sasaran pembinaan pendidikan dan pengembangan itu meliputi:

a) Aspek Pengetahuan

Aspek pengetahuan, pembinaan dan pengembangan disini bukanlah menyajikan pengetahuan baru atau meneruskan pengetahuan yang telah mereka terima di kelas, melainkan menyediakan kondisi, motivasi yang memungkinkan mereka memiliki dan mencintai ilmu pengetahuan. Pengetahuan hendaknya dirasakan sebagai suatu kebutuhan yang harus dibina dan dikembangkan.

(1) Merangsang dan membiasakan belajar secara aktif, tertib dan teratur yang mengarah kepada tujuan belajar yang diinginkan.

(2) Merangsang dan membiasakan gemar membaca, menulis/mencatat/membuat karya ilmiah, meneliti dan mencoba hasil-hasil penelitian.

- (3) Merangsang dan membiasakan diri untuk mendiskusikan/musyawarah tentang berbagai macam ilmu pengetahuan agama maupun umum, baik yang diperoleh di kelas maupun yang dibaca dari buku-buku lain dan/atau mengenai hasil-hasil penelitian dan percobaan yang telah dilakukan.

b) Aspek Keterampilan

Aspek keterampilan ini diperoleh melalui latihan-latihan atau pembiasaan-pembiasaan yang dilakukan secara aktif dalam bentuk keikutsertaan berlatih diri dan melakukan sendiri. Latihan-latihan itu dimaksudkan agar mereka terampil, antara lain:

- (1) Menata dan mengelola pondok/asrama yang baik
- (2) Berorganisasi, bergaul dan menyesuaikan diri dengan kehidupan bermasyarakat.
- (3) Berolahraga untuk kesehatan dan kesegaran jasmani, menjaga kesehatan diri serta prestasi yang baik.
- (4) Melaksanakan kegiatan-kegiatan Kepramukaan, baik untuk dirinya sendiri maupun untuk melatih anggota Pramuka yang lebih muda.
- (5) Melaksanakan kegiatan-kegiatan Palang Merah Remaja (PMR) Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan Kader Kesehatan Remaja (KKR).

(6) Memainkan berbagai alat kesenian yang tersedia.

3) Unsur-Unsur Pembinaan

Arifin mengemukakan bahwa pada dasarnya pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan islam yang dilaksanakan dengan system asrama (pondok) dengan kyai sebagai sentral utama serta mesjid sebagai pusat lembaganya.⁶⁶ Pada awalnya pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan dan pengajaran agama Islam dengan cara non klasikal, yaitu kyai mengajar para santri berdasarkan kitab-kitab yang di tulis dalam bahasa arab oleh ulama-ulama besar abad 12 sampai abad 16. Dewasa ini, pesantren telah berkembang dan merupakan gabungan antara system pondok dan pesantren yang memberikan pengajaran dengan system non klasikal. Pondok pesantren ini akhirnya menyelenggarakan system pendidikan klasikal (sekolah), baik yang bersifat pendidikan umum (formal) maupun agama yang lazim di sebut Madrasah. Elemen-elemen Pesantren adalah: (1) Kyai sebagai tokoh sentral dalam pesantren yang memberi pengajaran. (2) Santri, merupakan unsur pokok dari suatu pesantren. (3) Masjid, sebagai tempat penyelenggaraan pendidikan dan ibadah. (4) Pondok atau asrama, sebagai tempat tinggal kyai bersama para santrinya. (5) Kitab-kitab Islam klasik sebagai nara sumber atau bahan pelajaran. Bentuk-bentuk Pembaharuan Pesantren adalah pembaharuan pendidikan islam yang berorientasi pada pola pendidikan

⁶⁶ Arifin M., *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum*, Cet, ke-3 (Jakarta: Bina Aksara.1995) .h. 257

modern di Barat, yakni mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kebudayaan.

4) Kurikulum Pondok

Satu hal penting yang jarang disebut para ahli ketika mengidentifikasi ciri-ciri fisik pesantren ialah kitab kuning sebagai literatur khas pesantren. Kitab kuning sebetulnya merupakan ciri penting yang tidak dapat dibuang dari pesantren, setidaknya hingga hari ini. Seseorang disebut kyai antara lain karena ia dianggap menguasai keilmuan keislaman yang berhubungan erat dengan kitab kuning. Sistem pengajian pesantren yang diselenggarakan di masjid juga cocok karena yang diaji adalah kitab kuning. Pendek kata, masjid, kyai, santri dan pondok yang merupakan elemen penting pondok pesantren, tidak dapat dipisahkan dari kitab kuning.⁶⁷

Kitab kuning sering disebut *al-kutub al-qadimah*. Disebut demikian karena kitab-kitab tersebut dikarang lebih dari seratus tahun yang lalu. Ada juga yang menyebutkannya sebagai *al-kutub al-shafra* atau “kitab kuning” karena biasanya kitab-kitab itu dicetak di atas kertas berwarna kuning, sesuai kertas yang tersedia waktu itu.

Ciri lain dari literatur yang dipergunakan di pesantren itu ialah beraksara Arab Gundul (huruf Arab tanpa harakat atau *syakal*). Keadaannya yang gundul itu pada sisi lain ternyata merupakan bagian

⁶⁷ Nurcholis Madjid, *Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*. (Jakarta: Paramadina, 1997). h. 3

dari pembelajaran itu sendiri. Pembelajaran kitab-kitab gundul itu keberhasilannya antara lain ditentukan oleh kemampuan membuka kegundulan itu dengan menemukan harakat-harakat yang benar, dan mengucapkannya secara fasih. *Al-kutub al-qadimah* itu jumlahnya sangat banyak. Akan tetapi, yang banyak dimiliki para kyai dan diajarkan di pesantren di Indonesia adalah kitab-kitab yang umumnya karya ulama-ulama madzhab Syafi'i (*Syafi'iyah*). Kitab kuning yang dikaji di pesantren itu pada dasarnya adalah kitab-kitab yang materinya dianggap relevan dengan tujuan pesantren sendiri, yakni mendidik dan mengajarkan ilmu-ilmu agama Islam, sebagai upaya mewujudkan manusia yang *tafaqquh fi al-din*.

Kendati pola pendidikan yang diselenggarakan di pesantren cukup beragam, fungsi yang diemban pesantren tidak keluar dari itu. Kesamaan tersebut dapat dilihat dari jenis-jenis bidang kajian yang diajarkan di pesantren. Hampir seluruh pesantren di tanah air mengajarkan bidang kajian yang sama, yang dikenal dengan ilmu-ilmu keislaman. Bidang kajiannya meliputi ilmu-ilmu terapan, yang sering digolongkan ilmu-ilmu yang farduain, yang mencakup: Aqidah, *Tajwid* (al-Qur'an), *Fiqih*, *Akhlaq-Tasawuf*, dan Ilmu Alat (Bahasa Arab yang biasanya mencakup: *Nahwu* atau sintaksis, *Sharaf* atau morfologi dan *Balaghah*); dan ilmu-ilmu yang berguna dalam mengembangkan wawasan seperti: *Mantiq*, *Ushul Fiqh*, Tafsir, Ilmu Tafsir, Hadis, Ilmu Hadits dan *Tarikh* Islam.

Hanya saja perhatian terhadap kelompok ilmu yang terakhir ini memang masih terbatas dan belum merata.

Cara pesantren yang umumnya mengandalkan pada kitab kuning sesungguhnya memiliki kelemahan tersendiri. Kitab-kitab kuning umumnya bukan disusun oleh ulama Indonesia, atau setidaknya disusun pada masa lalu. Karena itu, kuantitas materi, relevansi materi, dan tingkat pembahasannya belum tentu sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan kemampuan santri di Indonesia saat ini.

Menyadari itu, beberapa pesantren yang telah melakukan pembaharuan melakukan langkah-langkah akomodatif, antara lain: Pertama, tidak mengambil secara keseluruhan materi-materi yang ada pada suatu kitab dari kitab-kitab kuning itu, melainkan menyesuaikan dengan menanggihkan materi-materi yang belum dianggap perlu dan menambahnya dengan muatan-muatan baru berdasarkan kekhususan dan kebutuhan tertentu. Kedua, memberikan perhatian yang memadai terhadap ilmu-ilmu yang berpotensi memperluas wawasan, dan Ketiga, menambah materi pembelajaran dengan ilmu-ilmu umum serta ketrampilan-ketrampilan khusus seperti pertanian, peternakan, koperasi dan bisnis, *qira'at*, kaligrafi, komputer dan lain sebagainya.

Pola Penyajian dan Penulisan Kitab-kitab yang menjadi bahan kajian di pesantren tidak ditulis pada masa yang sama. Penulisnya pun memiliki latar belakang yang beragam. Penulisan kitab yang dilakukan

pada masa yang lebih tua (*salaf*) biasanya menggunakan bahasa yang lebih rumit dari yang ditulis belakangan (*khalaf*), sesuai dengan perkembangan bahasa Arab itu sendiri. Latar belakang penyusun (*mushannif*) juga akan menyebabkan perbedaan cara pandang dan cara penyajiannya, walaupun berada pada masa yang sama dan dalam madzhab yang sama pula. Hal ini menjadikan kitab-kitab di pesantren merupakan khazanah ilmu yang unik dan sekaligus kaya. Namun, pada saat yang sama juga berpotensi menimbulkan banyak masalah.

Bila dilihat dari gaya penyajian atau pemaparannya, kitab kuning dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Kitab-kitab *natsr* (*esai*). Kitab *natsr* ialah kitab yang dalam menyajikan atau memaparkan materinya menggunakan esai (*natsr*).
- b. Kitab-kitab *nadzam*. Yaitu Kitab-kitab kuning yang memanfaatkan gaya ini cukup banyak. Dan itu dilakukan tidak terbatas pada kitab-kitab untuk pemula saja.
- c. Kitab *Mukhtashar*. Kitab *Mukhtashar* adalah kitab kuning yang menyajikan materinya dengan cara meringkas materi suatu kitab yang panjang lebar untuk dijadikan karangan singkat tetapi padat.

Variasi gaya pemaparan, kelihatannya tidak dapat dilepaskan dari ikhtiar para penulisnya agar kitab-kitabnya dapat berfaidah, baik karena menarik dan mudah difahami, atau karena memberikan informasi atau

pengetahuan yang lebih banyak. Dalam semangat seperti itulah maka rupanya kitab kuning juga memiliki variasi dalam format penyajiannya.

Bila dikaji dari Format penyajian, maka Kitab Kuning dibagi menjadi:

- (1) Kitab *Matn* Kitab *matn* pada dasarnya adalah kitab asal atau kitab inti.
- (2) Kitab *Syarh* atau *Hasyiyah*. Kitab jenis kedua ini merupakan kitab yang secara khusus mengulas, memberi komentar atau memperluas penjelasan dari suatu kitab *matn*. Kitab *syarh* adalah kitab perluasan (komentar) tingkat pertama, sedangkan kitab yang memperluas lebih lanjut kitab *syarh* disebut *hasyiah*.

Adapun bila dilihat dari kandungan maknanya, kitab kuning dapat dibagi menjadi dua: pertama, kitab kuning yang berbentuk penawaran atau penyajian ilmu secara polos (naratif), seperti kitab kuning yang menyajikan materi sejarah, tafsir dan hadits; kedua, kitab kuning yang menyajikan materi berbentuk kaidah-kaidah keilmuan seperti kitab-kitab yang membahas *nahw*, *ushul al-fiqh*, *mushtalah al-hadits*, dan sejenisnya.

E. Pengertian Guru Honorer

Tenaga honorer dapat didefinisikan yaitu seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau penghasilannya

menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁶⁸ Untuk memetakan jumlah tenaga honorer yang memenuhi syarat sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negara sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 05 Tahun 2010 tanggal 28 Juni 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang bekerja di lingkungan instansi pemerintah yang ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah sebagai dasar untuk melakukan pendataan tenaga honorer yang bekerja di lingkungan instansi pemerintahan. Adapun tenaga honorer dimaksud terdiri dari:⁶⁹

1. Kategori I, yaitu tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang berwenang bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun pada tanggal 1 Januari 2006. Tenaga honorer K1 memiliki peluang langsung diangkat menjadi PNS.

⁶⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negara Sipil.

⁶⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

2. Kategori II, yaitu tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria, diangkat oleh pejabat yang berwenang, bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 tahun pada tanggal 1 Januari 2006. Untuk tenaga honorer kategori 2 apabila ingin diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil harus mengikuti tes seleksi terlebih dahulu.

Eks tenaga honorer kategori II yaitu tenaga honorer yang terdaftar dalam database Badan Kepegawaian Negara dan memenuhi persyaratan perundang-undangan yang berjumlah 438.590. Tenaga pendidik Eks Tenaga Honorer Kategori II adalah tenaga honorer eks tenaga kategori II yang telah bertugas sebagai guru.⁷⁰

F. Konsep Kesejahteraan Guru

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsinya. Peraturan daerah Provinsi Lampung Nomor 24 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial pasal 3 menjelaskan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial dimaksudkan untuk menjamin penyelenggaran

⁷⁰ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018

kesejahteraan sosial secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 5 menjelaskan bahwa pemerintah daerah bertanggungjawab menyelenggarakan kesejahteraan sosial dengan mengoptimalkan berbagai potensi kesejahteraan sosial baik dari unsur pemerintah, dunia usaha, masyarakat dan pemangku kepentingan lain secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan.⁷¹

1. Tujuan Penyelenggaraan Sosial

Tujuan penyelenggaraan sosial dijelaskan dalam pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 24 Tahun 2014 yaitu⁷²

- a. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup.
- b. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
- c. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- d. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- e. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan, dan;

⁷¹ Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, Pasal 5

⁷² Ibid, Pasal 4

- f. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

2. Tingkat Kesejahteraan Guru

Guru merupakan salah satu faktor penentu tinggi rendahnya mutu hasil pendidikan. Keberhasilan penyelenggaraan pendidikan sangat ditentukan oleh sejauh mana kesiapan guru dalam mempersiapkan peserta didiknya melalui kegiatan belajar-mengajar. Namun demikian posisi strategis guru untuk meningkatkan mutu hasil pendidikan sangat dipengaruhi oleh kemampuan profesional mengajar dan tingkat kesejahteraannya.⁷³ Ukuran kesejahteraan memang relatif dan sulit diukur hanya dengan kecukupan materi belaka. Oleh sebab itu, Isjoni (2000) mengemukakan bahwa tingkat kesejahteraan seorang guru dapat dilihat melalui indikator-indikator sebagai berikut.⁷⁴

- a. Penghasilan setiap bulan mampu mencukupi kebutuhan pokok keluarga sehari-hari secara tetap dan berkualitas.
- b. Kebutuhan pendidikan keluarga dapat terpenuhi secara baik dan optimal.
- c. Memiliki kemampuan untuk mengembangkan pendidikan berkelanjutan serta mengembangkan diri secara profesional.

⁷³ Yuni Indah, *Kebijakan Sertifikasi Kinerja dan Kesejahteraan Guru* (Yogyakarta:Deepublish, 2016), h.65

⁷⁴ Isjoni, *Kinerja Guru* (Pekanbaru:FKIP Universitas Riau, 2000), h.29

- d. Memiliki kemampuan untuk mengembangkan komunikasi ke berbagai arah sesuai dengan kapasitasnya, baik dengan memanfaatkan teknologi maupun secara konvensional.

Penghasilan yang dimaksudkan bukan hanya penghasilan yang diperoleh dari gaji guru (baik sebagai pegawai negeri ataupun sebagai guru honorer/yayasan), melainkan juga penghasilan lain yang diperoleh dari sumber lain. Pada konteks ini tidak tertutup kemungkinan seorang guru memiliki pekerjaan tambahan lain di luar tugasnya sebagai guru di sebuah sekolah. Bahkan, pada sejumlah kasus penghasilan seorang guru sebagai tukang ojek lebih besar daripada gaji golongan III/C. Penghasilan tambahan serupa ini sudah barang tentu akan menumbuhkan tingkat kesejahteraan keluarga sehingga keluarga guru tersebut akan mampu meningkatkan taraf hidupnya, memberikan pendidikan kepada anak-anaknya secara lebih baik, serta memiliki kesempatan untuk mengembangkan dirinya sendiri bagi kepentingan karirnya.

Berikut ini adalah indikator keluarga yang dapat dikategorikan sebagai keluarga sejahtera sesuai dengan tingkat kesejahteraan menurut BKKBN, yaitu:⁷⁵

- g. Indikator Keluarga Sejahtera I (KS I) atau indikator “kebutuhan dasar keluarga” (basic needs).

⁷⁵ Dian Puspita, dkk, ‘Klasifikasi Tingkat Keluarga Sejahtera Dengan Menggunakan Metode Regresi Logistik Ordinal Dan Fuzzy K-Nearest Neighbor (Studi Kasus Kabupaten Temanggung, Tahun 2011), Volume 3 Nomor 4 Tahun 2014, h. 645-653

- 1) Pada umumnya anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih.
 - 2) Anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian.
 - 3) Rumah yang ditempati keluarga mempunyai atap, lantai dan dinding yang baik.
 - 4) Bila ada anggota keluarga sakit dibawa ke sarana kesehatan.
 - 5) Bila pasangan usia subur ingin ber KB pergi ke sarana pelayanan kontrasepsi.
 - 6) Semua anak umur 7-15 tahun dalam keluarga bersekolah.
- h. Indikator Keluarga Sejahtera II (KS II) atau indikator “kebutuhan psikologis (phsycological needs).
- 1) Pada umumnya anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing.
 - 2) Paling kurang sekali seminggu seluruh anggota keluarga makan daging/ikan/telur.
 - 3) Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru dalam setahun.
 - 4) Luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk setiap penghuni rumah.
 - 5) Tiga bulan terakhir keluarga dalam keadaan sehat sehingga dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing.

- 6) Ada seorang atau lebih anggota keluarga yang bekerja untuk memperoleh penghasilan.
 - 7) Seluruh anggota keluarga umur 10-60 tahun bisa baca tulisan latin.
 - 8) Pasangan usia subur dengan anak dua atau lebih menggunakan alat/obat kontrasepsi.
- c. Indikator Keluarga Sejahtera III (KS III) atau indikator “kebutuhan pengembangan (developments needs)
- 1) Keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama.
 - 2) Sebagian penghasilan keluarga ditabung dalam bentuk uang atau barang.
 - 3) Kebiasaan keluarga makan bersama paling kurang seminggu sekali dimanfaatkan untuk berkomunikasi.
 - 4) Keluarga ikut dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggal.
 - 5) Keluarga memperoleh informasi dari surat kabar/majalah/radio/tv/internet.
- d. Indikator Keluarga Sejahtera III Plus (KS III Plus) atau indikator “aktualisasi diri” (self esteem), yaitu:
- 1) Keluarga secara teratur dengan suka rela memberikan sumbangan materiil untuk kegiatan sosial.

- 2) Ada anggota keluarga yang aktif sebagai pengurus perkumpulan sosial/ yayasan/institusi masyarakat.

3. Pengaruh Tunjangan Kesejahteraan Guru terhadap Tingkat Profesionalisme Guru

Guru merupakan pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing dan mengevaluasi para siswanya. Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut, guru dituntut selain memiliki kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional juga harus memiliki bakat, minat, idealisme serta komitmen meningkatkan mutu pendidikan. Untuk meningkatkan mutu pendidikan, banyak faktor yang memengaruhinya, salah satunya adalah peningkatan kesejahteraan guru. Apalagi Undang-undang No 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen mengamanatkan guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Karena itu tidak heran jika pemerintah pusat maupun pemerintah daerah peduli dan merasa perlu memberi penghargaan dan meningkatkan kesejahteraan guru dengan memberikan tunjangan khusus kepada guru yang bertugas di daerah khusus maupun pemberian subsidi tunjangan fungsional bersumber dari dana APBN dan insentif guru berasal dana dari APBD.

Meskipun dengan dinamika yang sedemikian sulit guru tetap memegang peranan yang sangat penting dalam penentu arah dan kualitas pendidikan di Indonesia. Terutama dalam penentu efektivitas dan efisiensi

peserta didik. Abin Syamsuddin (2003) mengemukakan bahwa dalam pengertian pendidikan secara luas, seorang guru yang ideal seyogyanya dapat berperan sebagai⁷⁶ :

- a. Konservator (pemelihara) sistem nilai yang merupakan sumber norma kedewasaan
- b. sumber norma kedewasaan
- c. Transmitor (penerus) sistem-sistem nilai tersebut kepada peserta didik. Transformator (penterjemah) sistem-sistem nilai tersebut melalui penjelmaan dalam pribadinya dan perilakunya, dalam proses interaksi dengan sasaran didik
- d. Organisator (penyelenggara) terciptanya proses edukatif yang dapat dipertanggungjawabkan, baik secara formal (kepada pihak yang mengangkat dan menugaskannya) maupun secara moral (kepada sasaran didik, serta Tuhan yang menciptakannya).

4. Tentang Tunjangan profesi Guru

- a. Hak guru setelah sertifikat pendidik:

Dalam pasal 15 ayat (1) UUGD dinyatakan bahwa pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Ayat (2) menyatakan tunjangan profesi sebagaimana dimaksud pada

⁷⁶ Yuni Indah., *Op.Cit.* h. 70

ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.

Ayat (3): Tunjangan profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Ayat (4): Ketentuan lebih lanjut mengenai tunjangan profesi guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

b. Keharusan mengajar 24 jam berat bagi guru.

Beban mengajar sebanyak 24 jam pelajaran tatap muka per minggu ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Proses penetapan 24 jam per minggu melalui pengkajian yang mendalam dan sudah dilakukan uji publik.

5. Kompensasi dalam rangka menciptakan kesejahteraan

a. Gaji (Upah)

Gaji adalah hak yang diterima oleh Guru atas pekerjaannya dari penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan dalam bentuk finansial secara berkala sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, pada sisi lain dalam proses perjalanan jabatan seorang guru, jika dulu guru yang dikenal idealis, yang selalu bergelimang dengan

kesahajaan, lalu dituntut dedikasi yang tinggi, akan tetapi di tengah-tengah kehidupan modern saat ini barangkali sudah tidak wajar lagi. Hal ini disebabkan karena secara manusiawi memiliki kebutuhan yang harus dipenuhi seiring dengan tuntutan dan kebutuhan. Usaha untuk membuat guru betah bekerja demi kepentingan sekolah dapat dilakukan melalui pendekatan psikologis. Beberapa faktor psikologis guru diantaranya motivasi, kepuasan kerja, serta ketenangan kegairahan kerja. Akhirnya guru akan betah bekerja dan produktif dengan catatan bila tersedia fasilitas yang memungkinkan kebutuhan mereka sebagai manusia telah terpenuhi. Ketenangan dan kegairahan kerja juga dipengaruhi oleh kepribadian pekerja (sikap mandiri, etos kerja, keamanan kerja, kesempatan untuk berkembang, dan membuat lingkungan kerja yang berupa fasilitas memadai dan rekan sekerja yang menyenangkan)

b. Tunjangan

Tunjangan adalah unsur-unsur balas jasa yang diberikan secara langsung atau tambahan penghasilan yang dapat diketahui secara pasti. Kesejahteraan pekerja adalah suatu pemenuhan kebutuhan dan keperluan yang bersifat jasmaniah dan rohaniah, baik di luar hubungan kerja, yang secara langsung dan tidak langsung dapat mempertinggi produktifitas kerja.

Tujuan tunjangan kesejahteraan guru dapat diartikan yakni meningkatkan proses dan hasil pembelajaran, meningkatkan kesejahteraan guru, meningkatkan martabat guru dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan (Wahyu Adji, 2011/15) dalam bukunya ekonomi yaitu tujuan tunjangan kesejahteraan adalah⁷⁷ :

1. Meningkatkan dan memelihara derajat kesejahteraan guru yang setinggi-tingginya baik fisik maupun mental.
2. Mencegah dan melindungi tenaga kerja dari gangguan yang ada yang di sebabkan oleh kondisi lingkungan kerja.
3. Menyesuaikan tenaga kerja dengan pekerjaan atau pekerjaan dengan tenaga kerja.

c. Manfaat tunjangan kesejahteraan guru

Tunjangan kesejahteraan karyawan yang diterapkan dengan tepat dalam suatu perusahaan dapat memberikan manfaat yang besar bagi perusahaan. Diantara manfaat yang diperoleh dari pemberian tunjangan kesejahteraan karyawan adalah⁷⁸ :

1. Penarikan karyawan yang lebih efektif
2. Memperbaiki semangat dan kesetiaan karyawan
3. Menurunkan tingkat absensi dan perputaran karyawan
4. Memperbaiki hubungan masyarakat

⁷⁷ Wahyu Adji, *Ekonomi SMK Untuk Kelas XI* (Bandung: Ganeca Exacta, 2004), h. 32

⁷⁸ Ibid, h.32

5. Mengurangi pengaruh organisasi baik yang ada maupun yang potensial
6. Mengurangi campur tangan pemerintah dalam organisasi.

G. Teori Kemaslahatan

1. Definisi Kemaslahatan

Mashlahah (تَحْلُص) dalam bahasa Arab terbentuk *masdar* dari yang bermakna baik atau positif.⁷⁹ *Mashlahah* juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat.⁸⁰ Sedangkan secara terminologi, *Mashlahah* dapat diartikan mengambil manfaat dan menolak *madharat* (bahaya) dalam rangka memelihara tujuan syara' (hukum Islam).⁸¹

Tujuan *syara'* yang harus dipelihara tersebut adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Apabila seseorang melakukan aktivitas yang pada intinya untuk memelihara kelima aspek tujuan syari', maka dinamakan *mashlahah*. Selain itu, untuk menolak segala bentuk ke-*madharat*-an (bahaya) yang berkaitan dengan kelima tujuan syara' tersebut, juga dinamakan *mashlahah*.

Imam al-Ghazali memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan *syara'*, sekalipun bertentangan dengan tujuan

⁷⁹ Ahmad Warson Munawwir, Kamus al-Munawwir (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), h.788

⁸⁰ Husein Hamid Hasan, Nazariyyah al-Mashlahah fi al-Fiqh al-Islami, (Kairo: Dar al-Nadiah al-Arabiyyah, 1971), h.3-4

⁸¹ Harun, Pemikiran Najmudin at-Thufi Tentang Konsep Mashlahah Sebagai Teori Istinbath Hukum Islam, Jurnal Digital Ishraqi vol.5, 1 (Januari-Juni 2009), h.24

manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak syara', tetapi sering didasarkan pada hawa nafsu. Oleh sebab itu, yang dijadikan patokan dalam menentukan kemaslahatan itu adalah kehendak dan tujuan syara', bukan kehendak dan tujuan manusia.⁸²

Adapun beberapa istilah mashlahah menurut para ulama antara lain:

- a. Mashlahah menurut ulama Ahli Ushul yang dijelaskan oleh Imam al-Ghazali yaitu:⁸³

“*Al-mashlahah* dalam pengertian awalnya adalah menarik kemanfaatan atau menolak madharat (sesuatu yang menimbulkan kerugian), namun tidaklah demikian yang kami kehendaki, karena sebab mencapai kemanfaatan dan menafikan kemudharatan, adalah merupakan tujuan atau maksud dari makhluk, adapun kebaikan atau kemaslahatan makhluk terletak pada tercapainya tujuan mereka, akan tetapi yang kami maksudkan dengan al-Mashlahah adalah menjaga atau memelihara tujuan syara' adapun tujuan syara' yang berhubungan dengan makhluk ada lima, yakni pemeliharaan atas mereka (para makhluk) terhadap agama mereka, jiwa mereka, akal mereka, nasab atau keturunan mereka, dan harta mereka, maka setiap sesuatu mengundang atau mencakup pemeliharaan atas lima pokok dasar tersebut adalah *al-Mashlahah* dan setiap kemanafikan lima pokok dasar

⁸² Abu Hamid Al-Ghazali, *al-Mustashfa min 'ilmi al-Ushul*, (Beirut: Dar al Kutub al-'Ilmiyah', 1980), h. 286

⁸³ Al-Ghazali, *al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*, (Kairo: Syirkah al-Tiba'ah al-Fanniyah al-Muttakhidah, 1971), h.286-287

tersebut adalah mafsadah, sedangkan jika menolaknya (sesuatu yang menafikan lima pokok dasar) adalah *Mashlahah*.

- b. *Mashlahah* menurut al-Khawarizmi yang dinukil oleh Wanbah Zuhaili yaitu yang dimaksud *mashlahah* adalah memelihara tujuan hukum Islam dengan menolak bencana atau kerusakan hal-hal yang merugikan dari makhluk (manusia).⁸⁴
- c. *Mashlahah* menurut Ramadhan al-Buthi, *Mashlahah* adalah suatu yang manfaat dan dimaksudkan oleh Syari' yang naha Bijaksana, untuk kebaikan hamba-hambanya, yang berupa pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan serta harta mereka sesuai urutan yang jelas yang tercakup di dalamnya.⁸⁵
- d. *Mashlahah* menurut Najmudin al-Thufi, pengertian *al-Mashlahah* menurut urf (pemahaman yang berlaku di masyarakat), adalah sebab yang mendatangkan kebaikan atau manfaat, seperti perdagangan yang menghasilkan atau mendatangkan laba. Adapun menurut syara: sebab yang menghantarkan atau mendatangkan tujuan daripada maksud Syari' (pembuat hukum yakni Allah), baik dalam hukum ibadah atau 'adah atau muamalah, kemudian *mashlahah* dibagi antara lain *al-mashlahah* yang dikehendaki oleh Syari' sebagai hak prerogratif Syari' seperti ibadah dan *al-mashlahah* yang dimaksudkan untuk

⁸⁴ Wahbah Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islamy*, Juz II (Beirut: Dar al-Fikr, 1986), h.757

⁸⁵ Sa'id Ramadhan al-Buthi, *Dhawabit al-Mashlahah Fi al-Syari'ah al-Islamiyah*, (Beirut: Mu'assasah Al-Risalah, 1992), h.27

kemashlahatan makhluk, atau umat manusia dan keteraturan urusan mereka seperti adat atau hukum adat.⁸⁶

Dari beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa mashlahah adalah kemanfaatan yang diberikan oleh Syari' (Allah SWT) sebagai pembuat hukum untuk hamba-Nya yang meliputi upaya penjagaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta, sehingga akan terhindar dari kerugian (masfadah) baik di dunia maupun akhirat.

2. Macam-Macam Mashlahah

Telah dijelaskan di atas, bahwa Syari'at Islam berorientasi pada kemanfaatan dan menitikberatkan keserasian hukum untuk memajukan kemaslahatan. Premis dasarnya adalah bahwa hukum harus melayani kepentingan masyarakat. Kemaslahatan atau kepentingan itu dapat dikategorikan ke dalam tiga kategori, yaitu :⁸⁷

a. *Maslahah* berdasarkan segi perubahan maslahat;

Menurut Mustafa asy-Syalabi (guru besar usul fiqh Universitas al-Azhar, Cairo), terdapat dua bentuk maslahat berdasarkan segi perubahan maslahat Pertama, *al-maslahah as-sabitah*, yaitu kemaslahatan yang bersifat tetap, tidak berubah sampai akhir zaman Misalnya, berbagai kewajiban ibadah seperti shalat, puasa, zakat, dan haji. Kedua, *al-maslahah al-mutagayyirah*, yaitu

⁸⁶ Najmuddin al-Thufi, Kitab al-Ta'yin Fisyarhi al-Arba'in, (Beirut Libanon: Mu'assasah al-Rayyan al-Maktabah al-Malikiyyah. 1998), h.239

⁸⁷ Abdul Azis Dahlan et.al, Ensiklopedia Hukum Islam (Cet III; Jakarta: chtiar Baru Van Hoeve, 1999), h.1145

kemaslahatan yang berubah-ubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu, dan subjek hukum Kemaslahatan seperti ini berkaitan dengan permasalahan muamalah dan adat kebiasaan, seperti dalam masalah makanan yang berbeda-beda antara satu daerah dan daerah lainnya. Perlunya pembagian ini, menurut Mustafa asy-Syalabi dimaksudkan untuk memberikan batasan kemaslahatan yang bisa berubah dan yang tidak berubah.

b. *Maslahah* berdasarkan keberadaan maslahat menurut syara";

Maslahat semacam ini menurut Mustafa asy-Syalabi membaginya kepada tiga macam yaitu :⁸⁸

1) *al-maslahah al-mu tabarah*,

Al-maslahah al-mu tabarah adalah kemaslahatan yang mendapat dukungan oleh syara'. Baik jenis maupun bentuknya. Artinya, adanya dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemaslahatan tersebut.

Terjemahnya Dan orang-orang yang menuduh wanita-wanita yang baik-baik (berbuat zina) dan mereka tidak mendatangkan empat orang saksi, maka deralah mereka (yang menuduh itu) delapanpuluh kali dera, dan janganlah kamu terima kesaksian mereka buat selama-lamanya Dan mereka itulah orang-orang yang fasik.

⁸⁸ Ibid

Karena adanya dugaan keras menuduh orang lain berbuat zina akan muncul dari orang yang mabuk, maka Umar bin Khttab dan Ali bin Abi Talib mengatakan bahwa hukuman orang yang meminum minuman keras sama hukumnya dengan orang yang menuduh orang lain berbuat zina Menurut ulama usul fikih, cara analogi seperti ini termasuk kemaslahatan yang didukung oleh syara'. Kemaslahatan yang mendapat dukungan oleh syara. baik jenis maupun bentuknya disebut *al-maslahah al-mu'iabarah*. Menurut kesepakatan ulama, kemaslahatan seperti ini dapat dijadikan landasan hukum

2) *al-maslahah al-mulghah*,

Al-maslahah al-mulghah adalah kemaslahatan yang ditolak oleh syara' karena bertentangan dengan ketentuan syara' Misalnya, syara' menentukan bahwa orang yang melakukan hubungan seksual di siang hari dalam bulan Ramadhan dikenakan hukuman memerdekakan budak, atau puasa selama dua bulan berturut-turut, atau memberi makan bagi 60 orang fakir maiskin (HR Bukhari dan Muslim).

3) *al-maslahah al-mursalah*.

Al-maslahah al-mursalah adalah kemaslahatan yang didukung oleh sekumpulan makna nash (ayat atau hadis), bukan oleh nash yang rinci Kemaslahatan yang keberadaannya tidak

didukung syara' dan tidak pula dibatalkan (ditolak) syara' melalui dalil yang rinci Kemaslahatan dalam bentuk ini terbagi dua . yaitu kemaslahatan yang sama sekali tidak ada dukungan dari syara', baik secara rinci maupun secara umum, dan kemaslahatan yang tidak didukung oleh dalil syara' secara rinci, tetapi didukung oleh makna sejumlah nash Kemaslahatan yang pertama disebut sebagai al- masalah al-garibah (kemaslahatan yang asing), namun para ulama tidak dapat mengemukakan contohnya secara pasti Bahkan Imam asy-Syatibi mengatakan kemaslahatan seperti ini tidak ditemukan dalam praktek, sekalipun ada dalam teori Sedangkan kemaslahatan dalam bentuk kedua disebut al-maslahah al-mursalah Kemaslahatan ini didukung oleh sekumpulan makna nash (ayat atau hadis), bukan oleh nash yang rinci.

Ulama usul fikih sepakat menyatakan bahwa al-maslahah al-mu'tabarah dapat dijadikan hujjah (alasan) dalam menetapkan hukum Islam Kemaslahatan seperti ini termasuk dalam metode kias Mereka juga sepakat menyatakan bahwa al-maslahah al-mulghah tidak dapat dijadikan landasan dalam menetapkan hukum Islam, demikian juga dengan *al-maslahah* al-garibah. karena tidak ditemukan dalam praktek Adapun terhadap kehujahan *al-maslahah al-mursalah*. pada prinsipnya jumhur ulama mazhab menerimanya

sebagai salah satu alasan dalam menetapkan hukum syara', sekalipun dalam menentukan syarat, penerapan, dan penempatannya, mereka berbeda pendapat

c. Masalah berdasarkan segi kualitas dan kepentingan kemaslahatan

Para ahli usul fikih mengemukakan beberapa pembagian masalah Berdasarkan segi kualitas dan kepentingan kemaslahatan, mereka membaginya dalam tiga bentuk sebagai berikut:⁸⁹

1) *Al-Maslahah ai-Dharuriyyah*

Al-Maslahah al-Dharuriyyah yaitu kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat Dengan kata lain *Al-Maslahah al-Dharuriyyah* (kebutuhan primer) adalah kebutuhan mendasar yang menyangkut mewujudkan dan melindungi eksistensi lima pokok yaitu : memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta Menurut para ahli usul fikih, kelima kemaslahatan ini disebut *al-masalih al-khamsah*. Apabila kemaslahatan ini hilang, maka kehidupan manusia akan bisa hancur karenanya, dan tidak akan selamat baik di dunia maupun di akhirat Menurut al-Syathibiy, dari kelima hal ini adalah agama dan dunia dapat berjalan seimbang dan apabila

⁸⁹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Cet I; Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), h.213

dipelihara akan dapat memberi kebahagiaan bagi masyarakat dan pribadi.

2) *Al-Maslahah al-Hajiyyah*

Al-Maslahah al-Hajiyyah yaitu kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok atau mendasar sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar manusia. Dengan kata lain, kebutuhan *al-Hajiyyah* (kebutuhan sekunder), adalah suatu yang dibutuhkan bagi kehidupan manusia, akan tetapi tidak mencapai tingkat *dharuriy*. Seandainya kebutuhan ini tidak terpenuhi dalam kehidupan manusia, tidak akan meniadakan atau merusak kehidupan itu sendiri, namun keberadaannya dibutuhkan untuk memberi kemudahan dalam kehidupannya.

Adapun tujuan *hajiyyah* dari segi penetapan hukumnya, dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

- a) Hal-hal yang disuruh syara', seperti mendirikan sekolah dalam hubungannya untuk menuntut ilmu, meningkatkan kualitas akal. Mendirikan sekolah memang penting, namun seandainya sekolah tidak didirikan, tidaklah berarti tidak tercapai upaya mendapatkan ilmu, karena menuntut ilmu itu dapat dilaksanakan di luar sekolah. Karenanya kebutuhan akan sekolah berada pada tingkat *hajiyyah*.

- b) Hal yang dilarang oleh syara' melakukannya, menghindarkan secara tidak langsung pelanggaran pada salah satu unsur yang *dharury* Contoh, perbuatan zina berada pada tingkat *dharury*. Namun segala perbuatan yang menjurus kepada perbuatan zina itu juga dilarang, hal ini dimaksudkan untuk menutup pintu bagi terlaksananya larangan zina yang *dharury*, misalnya *khahvat* dan sebagainya.
- c) Segala bentuk kemudahan yang termasuk hukum *rukhsah* (kemudahan) yang memberi kelapangan dalam kehidupan manusia Sebenarnya tidak ada *rukhsah* pun tidak akan hilang salah satu unsur *dharury* itu, tetapi manusia akan berada dalam kesempitan (kesulitan) *Rukhsah* ini berlaku dalam hukum ibadah seperti shalat musafir, dalam muamalat, seperti jual beli salam, dalam jinayat. seperti adanya maaf untuk membatalkan *qishash* bagi pembunuh, baik diganti dengan membayar *diyat* (denda) ataupun tanpa *diyat* sama sekali.

3) *Al-Maslahah al- Tahsiniyyah*

Al-Maslahah al-Tahsiniyyah yaitu kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa kekeluasan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya Dengan kata lain adalah sesuatu kebutuhan hidup yang sifatnya komplementer dan lebih menyempurnakan kesejahteraan hidup manusia Jika kemaslahatan

Tahsiniyyah ini tidak terpenuhi, maka kemaslahatan hidup manusia akan terasa kurang indah dan kurang nikmat, kendatipun tidak sampai menimbulkan kemelaratan dan kebinasaan hidup. Keberadaannya dikehendaki untuk kemuliaan akhlak dan kebaikan tata tertib pergaulan.

Dari uraian di atas, dapatlah dipahami bahwa tujuan pokok syari'ah adalah kemaslahatan umat manusia dalam kehidupannya, yang meliputi lima unsure pokok yaitu : memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta benda. Istilah populer di kalangan ulama ushul disebut *al-masahh al-kham.sah*. Kelima hal pokok ini harus dipelihara, dijaga dan diwujudkan agar memperoleh kebahagiaan hidup baik di dunia maupun di akhirat. Untuk memelihara, menjaga dan mewujudkan hukum pokok tersebut, para ahli ushul membagi kepada tiga kelompok kebutuhan sesuai dengan kualitas kebutuhan dan kepentingan kemaslahatannya. Ketiga kelompok kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan yang bersifat *dharuriyyah* (primer), kebutuhan *hajiyyah* (sekunder) dan kebutuhan *tahsiniyyah* (pelengkap atau penyempurna).

H. Tinjauan Pustaka

Sepanjang penyusun melaah beberapa karya ilmiah berupa skripsi, belum ada pembahasan yang mendetail mengenai kebijakan politik Herman

HN dalam meningkatkan pendidikan dan kesejahteraan pondok pesantren di Bandar Lampung. Tetapi ada pembahasan yang dapat dijadikan rujukan yaitu :

Fathor Rohman dalam skripsi yang berjudul “Kebijakan Politik Tantri Hasan Aminuddin Dalam Meningkatkan Pendidikan Dan Kesejahteraan Pondok Pesantren”. Ia membahas tentang apa saja kebijakan yang dibuat oleh Tantri Hasan Aminuddin mampu meningkatkan mutu pendidikan yang pondok pesantren.

Dimas Iman Wahyu Sejati dalam skripsi yang berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyasah* dan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 74/P/HUM/2018 Tentang Penghapusan Batas Usia Bagi Guru Honorer Dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil”. Ia membahas bagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 74/P/HUM/2018 perihal penghapusan batas usia guru honorer dalam seleksi CPNS serta bagaimana tinjauan *fiqh siyasah* terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 74/P/HUM/2018 tentang penghapusan batas usia bagi guru honorer dalam seleksi CPNS. Dengan hasil yang menyatakan bahwa kebijakan dari pemerintah dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang bisa mengakomodir dan memprioritaskan para guru honorer dalam mengikuti seleksi CPNS tanpa ada batasan usia pelamar bagi tenaga honorer.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya maka peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian tentang kebijakan politik Walikota Bandar Lampung dalam pembinaan pondok pesantren (studi di pemerintahan

kota Bandar Lampung). Perbedaan dengan penelitian yang peneliti lakukan dengan peneliti yang sebelumnya yaitu pada penelitian ini membahas tentang pembinaan pada pondok pesantren itu sendiri yang berfokus pada gaji guru honorer di pondok pesantren berdasarkan kebijakan politik walikota Bandar Lampung



DAFTAR PUSTAKA

- Agestiana, Vina, wawancara dengan penulis, Guru Honorer Pondok Pesantren Yamama pada tanggal 13 Januari 2020
- Alwi, Hasan dan Dendi Sugono, *Telaah Bahasa dan Sastra*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002
- Amirin, Tatang, *Pengantar Sistem*, Jakarta: Rajawali Press, 1886.
- Anggraini, Novia, wawancara dengan penulis, Guru Honorer Pondok Pesantren Al-Muttaqien pada tanggal 13 Januari 2020
- Arifin, M., *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum*, Cet. ke-3, Jakarta: Bina Aksara. 1995.
- Arpin, Kyai Sukmaja Da, wawancara dengan penulis, Pengasuh Pondok Pesantren Hidayatul Islamiyah, pada tanggal 13 Januari 2020.
- Athar, Khairul, wawancara dengan penulis, Kepala Seksi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dasar Disdikbud pada tanggal 31 Januari 2020
- Dewi, Saternen, Pimpinan Pondok Pesantren Yamama pada tanggal 13 Januari 2020.
- Dhofier, Zamakhsyari, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai*, Jakarta: LP3ES, 1982.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemashlahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta: kencana prenatal media group, 2009.
- Dokumentasi, Penulis di Pondok Pesantren Al-Muttaqien Kemiling Bandar Lampung, 13 Januari 2020.
- Dokumentasi, Penulis di Pondok Pesantren Hidayatul Islamiyah Kemiling Bandar Lampung, 13 Januari 2020.
- Dokumentasi, Penulis di Pondok Pesantren Yamama Kemiling Bandar Lampung, 13 Januari 2020.
- Fathoni, Abdurrahmat, *Metodelogi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, Jakarta: Rinkes cipta. 2012

Hafidz, Abdul, Karakteristik dan tipe-tipe kyai, <http://hafidzbbec.blogspot.com/2011/05.html> (diakses pada tanggal 4 Februari 2020).

Hasanah, Lailatul dan Rica Oktaviani, wawancara dengan penulis, Guru Honorer Pondok Pesantren Hidayatul Islamiyah pada tanggal 13 Januari 2020.

Hidayat, Komaruddin, *Dari Pesantren untuk Dunia Kisah-Kisah Inspiratif Kaum Santri Edisi Pertama*, Jakarta: Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat, 2016

Hogerwerf, *politikolog*, jakarta:sapodadi, 1979

Indah, Yuni, *Kebijakan Sertifikasi Kinerja dan Kesejahteraan Guru*, Yogyakarta; Deepublish, 2016

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta; Gaya Media Pratama, 2007.

Isjoni, *Kinerja Guru*, Pekanbaru: FKIP Universitas Riau, 2000

Jauhari, Muhammad Idris, *Sistem Pendidikan Pesantren*, Sumenep: Al-Amin Printing, 2002.

Keputusan Direktur Jendral Pendidikan Islam Nomor 5877, Jakarta: 2014.

Madjid, Nurcholis, *Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, Jakarta: Paramadina, 1997.

Manzur, Ibnu, *Lisan al-Arab*, Beirut: Dar al-Shadr, 1968.

Mas'ud, Abdurrachman, *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*, Jakarta: INIS, 1994.

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004.

Nurhayati, Agustina, *Fiqh Siyasah*, Bandar Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014.

Octaviani, Rica, wawancara dengan penulis, Guru Honorer Pondok Pesantren Hidayatul Islamiyah pada tanggal 13 Januari 2020.

Paul B, Horton dan Hunt Chester L. *Sosiologi*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1991.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negara Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018.

Permatasari, Deacy, wawancara dengan penulis, Guru Honorer Pondok Pesantren Al-Muttaqien pada tanggal 13 Januari 2020.

Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1984.

Rahmat, Nurtia, *Pesantren Modern di Medan*, Disertasi Universitas Sumatera Utara: Unpublished.

Rantika, Jella, wawancara dengan penulis, Guru Honorer Pondok Pesantren Yamama pada tanggal 13 Januari 2020.

Ridwan, *Hukum Administrasi Daerah*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2009.

Salim, Abdul Mu'in, *Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

Sholihin, Bunyana, *Kaidah Hukum Islam Dalam Tertib dan Fungsi Legislasi Hukum dan Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2016.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, UI-Press, 2007.

Subarsono, *Analisis Kebijakan Public*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Sube, Hotman P, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.

Sudjana, Anas, *Pengantar Administrasi Pendidikan Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Rosda Karya, 1997.

Suggono, Bambang, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

- Sugiono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2014.
- Suhartono, Edi, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008.
- Sunarti, dkk. *Pola Pengasuhan Anak Secara Tradisional di Kelurahan Kebagusan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta*, Jakarta: Depdiknas, 2009.
- Supiana, *Sistem Pendidikan Madrasah Unggulan*, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, 2008.
- Syafe'i, Rachmat, *Ilmu Ushul Fiqh*, Bandung: CV PUSTAKA SETIA, 2010.
- Syukur, Fattah, *Sejarah Pendidikan Islam*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2012.
- Tafsir Al-Bahr Al-Muhid, Software Maktabah Syamilah, Al-Ishtar Ats-Tsani, Juz IX, h.158
- Tamam, Badri, wawancara dengan penulis, Sekretaris Daerah Bandar Lampung pada tanggal 31 Januari 2020.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1996.
- Umar, M.Hasbi 'Hukum Menjual Hak Suara Pada Pemilu dalam Perspektif Fiqh Siyasi', *Al-'Adalah*, Vol. XII, No. 2 Desember 2014 (Jambi: IAIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2015), h.249–64. (online), tersedia di <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/download/186/393> (15 Oktober 2019) dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.
- Umiarso & Nur Zazin, *Pesantren Di Tengah Arus Mutu Pendidikan; Menjawab Problematika Kontemporer Manajemen Mutu Pesantren*, Semarang: Rasail Media Group, 2011.
- Yudik Ainurrahman. Revitalisasi Pendidikan Pesantren, <http://revitalisasipendidikanpesantren.blogspot.com/2009/07/abstrak-yudik-ainur-rahman-2009.html#comments>. Diakses pada tanggal 4 Februari 2020.
- Zarkasyi, Abdullah Syukri, *Bekal untuk Pemimpin*, Ponorogo: Trimurti Press, 2011.
- Ziemek, Manfred, *Pesantren Dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: P3M, 1986.
- <http://tarbiyah.uin-malang.ac.id/Artikel-8-pilar-pilar-demokrasi-dalam-al-quran-dan-omplementasinya-di-negara-muslim.tml>, ditulis oleh Dr.H.M.

Zainuddin, MA (Dekan Fakultas Tarbiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang), dengan judul Pilar-Pilar Demokrasi Dalam Al-Qur'an dan Implementasinya di Negara Muslim, diunduh tanggal 01-04-2014, pukul 2;30 wib.

<https://www.google.com/amp/lampung.tribunnews.com/amp/2018/11/04/gaji-4650-tenaga-kontrak-di-bandar-lampung-naik-jadi-Rp-2-juta> . Diakses pada tanggal 11-mei-2019 pukul 22.30.

<https://netizenku.com/buka-lomba-mtq-herman-hn-janjikan-bantuan-untuk-ponpes/>. Diakses pada tanggal 11-mei-2019 pukul 22.30 WIB.

<https://referensi.data.kemdikbud.go.id/index11.php?kode=126010&level=3>, diakses pada tanggal 02 Januari 2020 pukul 22.00 WIB.

